NICCOLÒ GIANI

LINEAMENTI
SU
L'ORDINAMENTO SOCIALE
DELLO STATO FASCISTA

A cura della
BIBLIOTECA DI STUDI INTERNAZIONALI SUL FASCISMO

Con
CARLO
EMILIO
FERRI

MILANO
DOTT. A. GIUFFRE' - EDITORE
1934-XIII

AI CADUTI DELLA RIVOLUZIONE FASCISTA

CHE

COL LORO SACRIFICIO

HANNO APERTO LE VIE

DELLA MODERNA RESTAURAZIONE

DELLA CIVILTA' MEDITERRANEA

PRESENTAZIONE

Il libro di Niccolò Giani sulla legislazione sociale del Fascismo e sugli istituti che da questa legislazione vennero creati secondo una costante direttiva politica merita di essere conosciuto per un duplice ordine di ragioni.

Mancava nella letteratura, pur abbastanza copiosa sul Fascismo, un'esposizione sistematica che coordinasse in modo organico i vari Istituti, Opera Balilla, Opera Maternità Infanzia, Dopolavoro e via dicendo, che il Fascismo è venuto creando durante la sua più che decennale opera costruttiva. Fino ad oggi questi istituti o erano stati studiati separatamente oppure completamente dimenticati od infine inseriti nelle esposizioni tradizionali di legislazione, senza dare ad essi quel rilievo che meritano, dal punto di vista pratico, per l'importanza che essi hanno nella vita italiana di oggi e, dal punto di vista teorico, per essere senza dubbio la manifestazione positiva e concreta della spiritualità del Fascismo così ricco di palpiti umani.

Ma il lavoro del Giani oltre ad essere diligente e scrupolosamente analitico merita di essere conosciuto anche per un altro motivo. Esso è senza dubbio fra i primi lavori della generazione più giovane che si è formata interamente nel clima del Fascismo e perciò non ha avuto il bisogno di sottoporsi a quel torturante lavoro di autorevisione che è il dramma spirituale delle generazioni più anziane. In quasi tutte le opere che trattano la nuovissima materia giuridica ed economica elaborata dal Regime, non è difficile rilevare più o meno la sutura tra il vecchio ed il nuovo, e lo sforzo non

sempre del tutto felice di adattare entro schemi tradizionali gli istituti recentissimi. Questo sforzo può anche rappresentare una forma di disciplina intellettuale ed impedire i troppo facili sbandamenti d'oggi e da questo punto di vista può essere suggerito a chiunque tenti oggi opera di sistemazione. E' però certo che, ove felicità ed ingegno consentano voli più arditi, può essere bello l'avventurarsi sopra strade non ancora battute lasciando dietro le spalle le vie seguite dagli uomini che hanno preceduto la Rivoluzione.

Di questo modo di pensare, libero da impedimenti, mancano certo ancora le forme esemplari. Può però bastare cogliere i segni migliori di un lavoro appena iniziato, che i giovani consapevoli del compito ad essi affidato dalla Rivoluzione si propongono di svolgere in disciplina di studi.

Il libro che il Giani presenta agli studiosi può essere appunto salutato come uno di questi segni che aprono il ciclo spirituale di una generazione.

CARLO EMILIO FERRI

PREMESSA

Da quando l'uomo s'è volto a considerare con mente pensosa il problema dell'organizzazione della società naturale ha cominciato fatalmente a creare degli schemi che, o sono nati dalla proiezione sull'orizzonte del pensiero della realtà sociale, o, nati nel mondo delle idee pure, si sono imposti alla realtà sociale come altrettante camicie di Nesso. Così la storia del pensiero politico ricorda, volta volta, empirici e utopisti i quali hanno dato vita a ordinamenti sociali egualmente inutili perchè o effimeri o utopistici.

Non è pertanto sulla scia di questi autori che noi ci siamo posti nel ricercare i fondamenti e nel considerare la struttura dell'ordinamento sociale dello Stato Fascista. I nostri maestri sono stati invece i grandi di quel pensiero politico che, dall'antichità ai giorni nostri, non ha mai tralignato e si è sempre mantenuto fedele alla nostra tradizione mediterranea, sia che prendesse la voce del Scipione del *De Re Pubblica* di Cicerone, sia che si esprimesse nel pensiero del Tommaso del *De Regimine Principum* o in quello del *Defensor Pacis* di Marsilio da Padova, sia che diventasse l'incisivo ammaestramento del *Principe* di Machiavelli o assumesse, contro le utopie del secolo, il tono polemico del Vico della *Scienza nuova* o trovasse la voce di un Cuoco o di un Romagnosi, di un Gioberti o di un Mazzini.

E' infatti nell'insegnamento di questi maestri, che nei secoli hanno tramandato, intatto da mutare di eventi, il pensiero di nostra gente, che abbiamo trovato la chiave di volta di quella nuova costruzione statuale che con insonne fatica il Capo sta erigendo sin dalle vittoriose giornate dell'ottobre 1922.

E sono precisamente essi i maestri di quel nuovo-antico metodo che la Rivoluzione fascista ha restaurato e che ha

una testimonianza nell'insegnamento col quale Arrigo Solmi ha fondato all'Università di Milano la cattedra di scienza politica.

Ed è questo quel nuovo-antico metodo che da Roma è stato sintetizzato nella formula « mens sana in corpore sano », che Mazzini esprimeva nel binomio « pensiero e azione » e che Benito Mussolini scolpiva nella frase « libro e moschetto » e che, portato sul terreno della costruzione scientifica, significa costante processo di esosmosi e di endosmosi tra il principio e il fatto, tra il pensiero esperto, attraverso la conoscenza, della realtà di ieri e le necessità e le forze della realtà di oggi (1).

Mediante l'ausilio di questo metodo noi abbiamo guardato con amoroso studio alle realtà che oggi viviamo sì che ne abbiamo potuto scrutare l'intima essenza. E queste pagine sono il frutto di questa nostra fatica. Frutto che abbiamo già avuto occasione di esporre sia in alcune esercita-

---

(1) Carlo Emilio Ferri, prefando *L'ordinamento corporativo dal punto di vista economico*, con queste parole felicemente richiama tale metodo: « La riconquistata unità della vita oggi risuscita in noi la capacità del nuovo metodo. Il Capo ce lo insegna nella mirabile creazione, nella progressiva attuazione dell'ordinamento corporativo. Non mai aderire a formule precostituite, a schemi astratti non rigidamente collaudati, a preconcetti che per essere di spuria dottrina si chiamano per l'appunto dottrinali: sempre ascoltare ogni giorno la lezione che ci viene dalle cose. Non chiudersi nelle biblioteche, esiliandosi dal mondo e guardando il mondo attraverso lenti deformatrici. Ma d'altra parte neppure abbandonarsi all'empirismo volgare che degenera nella « abitudine » e sconfina nel pregiudizio. Ecco che in questo sforzo il pensiero si ricongiunge all'azione, perchè l'uomo nella sua interezza riafferma la sua sovranità e il suo primato ». E ancora: « Così l'esperienza fonda, in una sintesi logica, deduzione e induzione, astrazione e realismo, e anima questa sintesi l'imponderabile dell'intuizione creatrice. Così l'induzione richiama non più le leggi, le uniformità necessarie, ma osserva l'ordine di fatto, ed avvera i precetti dell'ordine direttivo. Infine con l'esperienza unitaria si costruisce teorizzandolo l'ordine di ragione e si crea la realtà sociale da un lato, la teoria scientifica dall'altro ».

zioni alla facoltà giuridica della Regia Università di Milano, che in un corso di politica e legislazione sociale tenuto per i segretari sociali delle federazioni provinciali dell'Opera Nazionale Maternità Infanzia, che infine in una relazione al Convegno politico dei littoriali della cultura dell'anno XII. Non per ciò queste pagine aspirano al perfetto o al definitivo. Esse rappresentano soltanto il nostro modesto sforzo per dare sistemazione scientifica a quella complessa e anche farraginosa materia sociale che pur formando, volta volta, oggetto o della legislazione del lavoro, o di quella dell'assistenza o del servizio sociale, ecc., non ha ancora trovato inquadramento di più ampio respiro e tale da consentirne l'organizzazione in un vero e proprio ordinamento sociale.

Pertanto questo nostro lavoro intende costituire un contributo alla sistemazione scientifica dell'ordinamento sociale che la Rivoluzione di Ottobre sta dando al nostro Stato. E ciò allo scopo anche di testimoniare, sopratutto di fronte agli stranieri, l'originalità del pensiero e della prassi politica mussoliniana, che trovano la loro origine nella concezione realistica, prettamente mediterranea, della società nazionale quale nel passato è stata auspicata e oggi dal Fascismo è realizzata. Originalità che deriva sia dalla mediterraneità del pensiero politico del Fascismo che dalla priorità, che ormai spetta alla Rivoluzione delle Camicie nere, nell'organica impostazione e nella precisa costruzione del totalitario ordinamento sociale dello Stato moderno, di fronte ai parziali tentativi della *Rerum Novarum*, della Parte XIII del Trattato di Versailles e della Carta del Carnaro, tutte testimonianze irrefutabili della sentitissima necessità di dare allo Stato moderno un ordinamento sociale vero e proprio, ma che solo il Fascismo, con la Carta del Lavoro, che è veramente, come dice il Chimienti, la tavola fondamentale del nuovo Stato, ha saputo dare.

Ed è proprio da questa originalità che scaturisce quella universalità del Fascismo, intesa non soltanto come universalità della soluzione, data col corporativismo, alla questione

sociale ma della impostazione su nuove basi dello Stato stesso e pertanto di un ordinamento sociale totalitario del quale o il corporativismo è una parte, e quindi vi è compreso, o ne è il principio informatore, come anche noi crediamo, e in tal caso esso ha un significato e una portata metaeconomica e squisitamente sociale, secondo la formula mussoliniana che «lo Stato fascista è corporativo o non è fascista».

Ecco perchè noi parliamo di un ordinamento che è corporativo in quanto è sociale. Ma ecco anche perchè non ci siamo limitati a considerare l'azione previdenziale e assistenziale dello Stato ma abbiamo dovuto considerare, nella sua totalità, la sua azione politica e la sua conseguente legislazione, tendenti ad avverare il basilare principio «tutto nello Stato, nulla al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato».

Qui, di questo ampio quadro, come si vedrà, abbiamo appena tracciato i lineamenti, soffermandoci, per ragioni di equilibrio di trattazione e di armonia di costruzione, solo in sede di appendice, su alcune tipiche istituzioni sociali, che abbiamo più particolarmente illustrato quali esemplari istituti di quell'ordinamento sociale dello Stato fascista che oggi si sta elevando a monumento imperituro della moderna restaurazione del pensiero politico mediterraneo.

NICCOLÒ GIANI

MILANO, nel XII annuale della Marcia su Roma.

INDICE - SOMMARIO

PARTE PRIMA

L'ORDINAMENTO SOCIALE DELLO STATO SECONDO LA CONCEZIONE FASCISTA

CAPITOLO PRIMO

CAPITOLO SECONDO

CAPITOLO TERZO

Capitolo Quarto

PARTE SECONDA

LE ISTITUZIONI DEL NUOVO ORDINAMENTO SOCIALE DELLO STATO FASCISTA

CAPITOLO SECONDO

CAPITOLO TERZO

Appendice al § 2 del Capo I

CAPITOLO QUARTO

CAPITOLO QUINTO

CAPITOLO SESTO

PARTE TERZA

LA POSIZIONE E I RAPPORTI DI RELAZIONE DEL CITTADINO NEL NUOVO ORDINAMENTO SOCIALE

CAPITOLO PRIMO

CAPITOLO SECONDO

CAPITOLO TERZO

CAPITOLO QUARTO

CAPITOLO QUINTO

PARTE QUARTA

LA POLITICA SOCIALE DELLO STATO FASCISTA PER GLI ITALIANI ALL'ESTERO

Capitolo Primo

Capitolo Secondo

PARTE PRIMA

L'ORDINAMENTO SOCIALE DELLO STATO SECONDO LA CONCEZIONE FASCISTA

CAPITOLO PRIMO

LA TEORICA FASCISTA SULLA NATURA E SULLE FUNZIONI DELLO STATO

Quando si parla dello Stato, sia in sede di dottrina che in sede di prassi politica, si è usi a fissarne anche gli scopi. Ma nel caso specifico dello Stato fascista si può, forse egualmente, parlare di scopi? Ecco una domanda delicata alla quale noi crediamo di poter rispondere negativamente. Si può parlare infatti di scopi nel caso dello Stato liberale: esso invero è una soprastruttura della società e da questa distinto e pertanto ad essa esterno e lontano. Ecco che allora lo Stato può avere nei confronti della società che inquadra scopi determinati. Si può anche parlare di scopi nello Stato democratico, in quanto anche esso svolge la sua azione « lontano » dalla società e, precisamente, paternalisticamente. Sia in quello come in questo caso cioè lo Stato ha degli scopi in tanto in quanto ha la rappresentanza degli interessi della società di cui è l'esponente. Non si può invece, in alcun modo, parlare di scopi nello Stato fascista. Lo Stato fascista è infatti la società stessa, in quanto politicamente organizzata, e se è così lo Stato non può avere degli scopi sibbene delle funzioni da esplicare. E che ciò sia vero per lo Stato fascista ci sembra di poter arguire anzitutto dal contenuto della parte prima (1) della Carta del lavoro e in ispecie dalla dichiarazione prima, là dove si afferma che « la nazione italiana è una organizzazione avente fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli degli individui, divisi o raggruppati, che la compongono. *E' una unità morale, poli-*

---

(1) I-X dichiarazione: Dello Stato corporativo e della sua organizzazione.

tica ed economica, che si realizza integralmente nello Stato fascista ». Dichiarazione evidentemente esplicita e che trova ampia conferma nel pensiero del Duce e nelle affermazioni di alti esponenti della concezione statuale fascista e che vogliamo qui ricordare.

Mussolini, il 10 marzo 1929, all'Assemblea quinquennale del Regime così diceva: « Lo Stato così come il fascismo lo concepisce e lo attua, è un fatto spirituale e morale, poichè concreta l'organizzazione politica, giuridica, economica della Nazione ». E, in sede di dottrina politica e sociale del Fascismo, richiamava tale concetto sostenendo che « lo Stato fascista organizza la Nazione ».

Giovanni Gentile, in *Che cosa è il Fascismo* afferma in proposito: « lo Stato non è nè una facciata, nè un vuoto edificio: è l'uomo stesso; la casa costruita e abitata e avvivata dalla gioia e dal dolore del lavoro e di tutta la vita dello spirito umano ».

Francesco Ercole, scrivendo nel « Bollettino della scuola » (2), egualmente afferma che « lo Stato fascista è la incarnazione vivente e operante non di una forma astratta, ma di un'idea concreta, l'idea della sovranità integrale mediante lo Stato della Nazione sugli individui, cioè dell'unità morale, politica ed economica della nazione, realizzantesi integralmente nello Stato e nella volontà unitaria di questo ».

Balbino Giuliano in *Elementi di cultura fascista* (3) sostiene analogamente che: « nella concezione fascista lo Stato è veramente una società nazionale tutta unita e saldamente compatta nell'intima vita dello spirito. Questa società non è accettata passivamente come un minor male necessario per la convivenza umana, ma è intimamente voluta per uno spontaneo sentimento di dovere e di amore ».

Alfredo Rocco, già nel novembre del 1920, all'Università

---

(2) *Bollettino della scuola*, 21 aprile 1931: « Scuola e vita politica ».

(3) *Elementi di cultura fascista*, N. Zanichelli, Bologna, 1933-XII.

di Padova, con termini più precisi aveva definito questo nuovo carattere dello Stato avvenire. Egli allora diceva esattamente: « malgrado la gravità dei tempi e la crisi politica e sociale che tutti ci turba io ho fede nell'avvenire dello Stato. Lo Stato è la società stessa in quanto si organizza, cioè in quanto esiste e vive; perchè l'organizzazione è la vita ».

Il Rocco, nel 1927, dettando la introduzione a *La trasformazione dello Stato*, dopo di aver sostenuto che la rivoluzione fascista « ha cambiato radicalmente gli ordinamenti e *la nozione stessa dello Stato* », affermava che « Lo Stato fascista è lo Stato che realizza al massimo della potenza e della coesione l'organizzazione giuridica della società. E la società, nella concezione del fascismo, non è una pura somma di individui, ma è un organismo, che ha una sua propria vita e suoi propri fini, che trascendono quelli degli individui, e un proprio valore spirituale e storico ». « Il concetto dello Stato fascista risponde a una condizione generale ed astratta, che si verifica tutte le volte che una società si organizza fortemente a Stato per la realizzazione dei fini perpetui della specie » (4).

Giuseppe Bottai (5) parlando su *Lo Stato corporativo*, scrive che « la crisi dello Stato moderno non avrebbe potuto

(4) Ancora il Rocco scriveva. nel numero speciale della « Rassegna italiana », *Lo Stato mussoliniano e le realizzazioni del fascismo nella nazione*: A. R., *La trasformazione dello Stato*: « Lo Stato fascista è lo Stato che realizza al massimo della potenza e della coesione l'organizzazione giuridica della società. Non è agnostico come lo Stato liberale, ma in ogni campo della vita collettiva ha una propria funzione ed una propria missione da compiere ed una volontà sua propria ». « Lo Stato è l'organizzazione giuridica della Nazione e strumento delle sue storiche necessità ». « E' uno Stato eminentemente democratico nel senso che aderisce strettamente al popolo, è in continuo contatto con questo, per mille vie penetra nelle masse, le guida spiritualmente, ne sente i bisogni, ne vive la vita, ne coordina le attività ».

(5) In « Rassegna Italiana », op. cit.

essere superata se non mediante *l'unificazione, non soltanto politica, ma anche morale ed economica della società nello Stato e dalla società che si fa integralmente Stato* ». « Lo Stato fascista si può definire come uno Stato a composizione sindacale ed a funzione corporativa in quanto come Stato veramente sovrano intende interamente adeguarsi alla società civile che forma il contenuto della sua struttura, e come Stato avente scopi propri, distinti da quelli della società civile, ha per finalità permanente di creare, attraverso la propria azione, e di realizzare, storicamente, l'unità morale, politica ed economica della nazione italiana ».

Arrigo Solmi (6) in proposito ha scritto che « Lo Stato si presenta come l'azione di un popolo investito di sovranità e di personalità giuridica la quale, mediante un'attività complessa, accentrata, operante con mezzi estesissimi, soddisfa gli interessi solidali, nazionali e internazionali, nel senso di uno sviluppo progressivo generale ».

E. Ranelletti (7) consente nel sostenere che « La vita e l'opera della nazione sono la somma ed il prodotto della vita e del lavoro di tutti i suoi figli e di tutte le sue classi; e ciascun cittadino deve sentirsi legato ad essa ed operare per essa come la cellula per l'organismo di cui è parte integrante ». « Realtà concreta è anche la stirpe, è anche la nazione ». « La nazione trascende la vita degli individui e vive nei secoli ». « Le generazioni dell'oggi non sono che le depositarie, le custodi della nazione, cioè dello spirito, della coscienza, della civiltà, della storia, ed anche del territorio della nazione, che tutto ciò raccoglie dalle generazioni passate e trasmesse a quelle future ».

Possiamo perciò affermare, collegando queste precise affermazioni con la prassi politica che giornalmente viviamo,

---

(6) *Lezioni di scienza politica*: appunti scolastici raccolti e compilati dall'assistente dott. Niccolò Giani, Milano, G.U.F., pag. 176.

(7) *Corso di diritto sindacale e corporativo*, Milano, Giuffrè 1933, p. 13.

che nel caso dello Stato fascista non si può parlare che di funzioni. Se infatti per gli Stati liberale e democratico v'hanno scopi che, sia l'uno che l'altro, devono conseguire onde garantire ai propri cittadini prestabilite e determinate condizioni di vita assòciata, per lo Stato fascista, la cui natura è profondamente diversa, v'ha solo la necessità di funzioni che pertanto condizionano la sua stessa esistenza, la sua conservazione e il suo sviluppo. E qui precisamente sta la giustificazione e nel contempo il limite di questa funzione, che si attua mediante la realizzazione di particolari compiti, e che, ad esempio, Arrigo Solmi (8), in sede di precisazione, così determina: « Vi sono compiti che si possono dire esclusivi dello Stato i quali non possono essere esercitati che dallo Stato: la protezione e la difesa della totalità e dei suoi membri, la conservazione e l'accrescimento del prestigio internazionale, il mantenimento e l'incremento della propria esistenza mediante l'attività statale interna ».

Oreste Ranelletti (9) è ancora più preciso: « Lo Stato nella società compie funzioni sue proprie, specifiche, che si riassumono nella soddisfazione di tutte le esigenze fondamentali della vita in società, vale a dire nella realizzazione delle condizioni esterne di vita, necessarie perchè una società possa vivere e progredire ».

E quali — sempre secondo il Ranelletti — sarebbero i limiti di tale azione? « Non è possibile, egli dice, segnare limiti fissi, precisi, all'attività dello Stato, perchè esso nella forza della sua potestà di impero, può comprendere nella sfera della sua azione ogni attività umana, che si manifesti all'esterno nel consorzio umano. Lo Stato può regolare e dominare con la sua volontà tutta la vita esteriore del popolo ». « Vi sono però compiti essenziali per lo Stato, che esso ha sempre avuti e che non può non assumere se vuol rispondere

---

(8) Op. cit.

(9) In *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam 1932, pag. 1.

alla ragione prima della sua esistenza. Tali la difesa all'esterno, l'ordine all'interno ». « Difesa di fronte all'esterno e quindi preparazione di una forza armata e giustizia all'interno, sono le prime, essenziali funzioni di ogni Stato, sulla necessità delle quali non cade dubbio. Ma deve lo Stato limitarsi a proteggere la vita e gli averi dei cittadini all'interno e all'esterno? O deve assumere altri compiti per il bene dell'umanità? » « La dottrina liberista, assolutamente dominante alla fine del secolo XIX, diede a questa domanda una risposta negativa. Lo Stato deve limitarsi alla tutela della sicurezza dei cittadini all'interno e all'estero e della loro libertà nella vita sociale, nei limiti della coesistenza. Ma lo Stato non poteva essere un puro istituto di assicurazione del cittadino nella sua vita sociale. I deboli rimarrebbero alla mercè dei forti, gli sventurati e deficienti abbandonati alla loro sorte, reso impossibile a molta parte della società e sopratutto alle classi inferiori di conseguire condizioni di un più alto tenore di vita, materiale e spirituale; molti bisogni collettivi, di trasporti, di comunicazioni, di igiene, di cultura, ecc., che la maggior civiltà rende sempre più numerosi e intensi, rimarrebbero senza adeguata soddisfazione. D'altronde, se lo Stato si poneva come tutto il popolo organizzato, e tutti i cittadini si sentivano e riconoscevano uguali di fronte alla legge, doveva nascere naturale nelle moltitudini la domanda allo Stato di una più ampia partecipazione ai beni della vita, di una cultura, di un maggior benessere. E per queste esigenze si reclamò, malgrado ogni critica dottrinaria, l'azione di enti pubblici, quali organi della vita collettiva, e sopratutto dello Stato; azione di ingerenza nei rapporti sociali, azione positiva, diretta alla elevazione di tutta quanta la vita spirituale ed economica del popolo. E questa più ampia azione positiva dello Stato e degli altri enti pubblici, e tra questi specialmente dei comuni, si ebbe alla seconda metà del secolo XIX, e continua nel nostro secolo sempre più intensa ed estesa. In ogni società, col crescere della civiltà e della cultura, la cerchia del-

l'attività dello Stato si allarga di continuo. Intensissima essa si è fatta in Italia in questi ultimi anni col Governo fascista. Si può dire che quasi non vi sia manifestazione della vita sociale, cui lo Stato non abbia portata la sua azione efficace di organizzazione, di aiuto, di propulsione, con scopi di prosperità e di cultura del popolo italiano. *Questa azione positiva dello Stato, di ingerenza nella vita sociale, diretta alla cura del benessere e del progresso nella vita stessa, noi diciamo funzione sociale* ».

Anche Oddone Fantini (10) è preciso in proposito: « Lo Stato, che ha per compito di soddisfare le esigenze fondamentali della vita dei consociati, ha, oltre alla funzione giuridica, intesa ad assicurare la normale esistenza della compagine sociale, quella intesa a regolare, controllare, sviluppare, la vita ed il benessere dei cittadini in tutti i campi cominciando — come fa il Fascismo — dall'infanzia stessa e dai giovani sino ai vecchi ».

E, infine, Giovanni Balella (11) così ne dice: « La scuola fascista ha una sua concezione particolare dei compiti dello Stato nella politica economica e sociale. Essa parte dal principio fondamentale che i cittadini e lo Stato debbono aver di mira sopratutto gli interessi materiali e morali della Nazione ».

Quindi possiamo concludere che essenzialmente tre sono le categorie di compiti che lo Stato deve esplicare; e ciò sia secondo gli autori citati come in base alla prassi ormai dovunque, si può dire, attuata.

Ma delle tre noi diremo qui solo dell'ultima, cioè di quella funzione sociale che tanto sviluppo ha avuto in questi ultimi anni, in genere, in tutti gli Stati e che il Fascismo, nella propria concezione politica, ha riconosciuto come fon-

---

(10) O. F.: *Previdenza e assistenza;* Milano, Libri fecondi, 1932-XI; Vol. II, pag. 13.

(11) - *Lezioni di Legislazione del lavoro;* Roma, U.S.I.L.A., 1927, pag. 12.

damentale per l'esistenza stessa dello Stato. Nè per noi poteva essere diversamente. Se infatti lo Stato, che è la società stessa in quanto politicamente e giuridicamente organizzata, deve soddisfare le proprie imprescindibili necessità conseguenti alle esigenze della propria esistenza, conservazione e sviluppo, non può che farlo attraverso una specifica attività, che costituisce appunto il contenuto della funzione sociale dello Stato.

Se, si può dire che, in linea di principio, la necessità di questa funzione è riconosciuta come fondamentale e indiscutibile per la costituzione stessa dello Stato fascista, altro è il discorso quando si tratta di fissarne in particolare il contenuto e i limiti. Qui, senza entrare in polemica con le diverse correnti, a nostro modesto avviso, soccorre l'attento e ponderato esame della realtà sociale. Solo questa infatti ci può dimostrare il contenuto e i limiti di questa azione. E' pertanto da essa che noi trarremo quegli elementi che poi cercheremo di comporre ordinatamente, dando ad essi organica sistemazione scientifica, onde, attuando una giusta contaminatio tra il metodo deduttivo e l'induttivo, arrivare ad un ordinamento sociale veramente adeguato alle esigenze presenti e future del nostro Stato.

CAPITOLO SECONDO

IL CONTENUTO DELLA FUNZIONE SOCIALE DELLO STATO

Noi riteniamo, e quanto documenteremo nelle parti seconda, terza e quarta, conforta questa nostra tesi, che la vigente legislazione sociale consenta ormai una costruzione organica dell'ordinamento sociale dello Stato. Essa, è vero, è in parte disordinata, manchevole, talvolta anche farraginosa. Nonostante ciò, però, crediamo di essere nel vero affermando che consente l'enucleazione di determinati principî generali, che a noi sembrano facilmente individuabili, e che il legislatore, pur nella disorganicità dei provvedimenti, ha seguìto e sempre rispettato. E' sulla base di questi principî che noi crediamo di poter colmare le lacune, sfrondare le esistenti istituzioni, coordinando tutta questa complessa materia. Essi infatti ci dicono chiaramente l'animus del legislatore e fissano in modo incontrovertibile le direttrici di sviluppo e di sistemazione dell'ordinamento sociale che la Rivoluzione di ottobre sta costruendo.

Del resto, nella letteratura dottrinaria, ci sono pagine che, agli effetti di una sistemazione scientifica della materia, per noi sono fondamentali.

Ecco in proposito il pensiero preciso di Oreste Ranelletti (12): « Nella funzione sociale lo Stato si ingerisce nella vita economica nazionale, ne segue i bisogni e i mutamenti per conciliare gli interessi delle varie categorie sociali, coordinarne le attività, coordinare gli interessi particolari con l'interesse generale, promuovere l'aumento e il perfeziona-

(12) Op. cit., pag. 37.

mento della produzione, ovviarne o attenuarne i danni in periodi di crisi, e così via; s'ingerisce nella formazione fisica, intellettuale e morale delle nuove generazioni, svolgendo una azione positiva per l'educazione in genere del popolo; presta l'assistenza agli adulti, che, per malattia, vecchiaia, disoccupazione involontaria, ecc. non siano in grado di provvedere a se stessi; realizza tutte le condizioni esterne (strade, servizi pubblici, ecc.) necessarie per lo svolgimento della vita sociale ».

Alfredo Rocco (13) genericamente vi accenna là dove afferma che « Lo Stato fascista in ogni campo ha una sua funzione e una sua volontà ». E ancora (14) sostiene: « Lo Stato afferma una propria funzione ed una propria missione in ogni campo della vita collettiva, dirigendo, incoraggiando, armonizzando tutte le forze della nazione ».

Attilio Lo Monaco Aprile (15) più precisamente ne scrive: « Lo sviluppo materiale e spirituale delle presenti e delle future generazioni esige, oltre ad una funzione statale di coordinamento, di controllo e di limitazione delle singole attività individuali, anche una larga attività diretta dello Stato. Per tale sviluppo infatti si richiedono condizioni di ambiente, mezzi, beni e servigi che eccedono le forze e gli interessi dei singoli individui e che perciò soltanto lo Stato, con le forze collettive, può e deve predisporre e garentire. Così, per la formazione fisica e psichica delle nuove generazioni, è d'uopo che lo Stato intervenga, assistendo e proteggendo le madri e i fanciulli abbandonati e bisognosi, promovendo lo sviluppo dell'educazione fisica, organizzando la lotta contro i fattori degenerativi della razza, imponendo quel minimo di cultura indispensabile per lo sviluppo sociale, apprestando i mezzi perchè tale cultura possa essere

---

(13) In *Trasformazione dello Stato*, op. cit., pag. 17.

(14) In « Rassegna », op. cit., pag. 18.

(15) A. M. A.: *La Legislazione assistenziale nel diritto fascista*, Roma, An. Romana ed., 1928, pag. 3.

efficacemente impartita. Per la conservazione della sanità dei singoli, e quindi dell'intera collettività nazionale, lo Stato deve organizzare opere igieniche, impiantare istituti di cura, predisporre il personale e i servizi sanitari. Per il proficuo svolgimento dell'attività economica deve disciplinare il fenomeno migratorio, assicurare, mediante rimboschimenti, fognature, sistemazione di corsi d'acqua ed altre opere tecniche, quelle condizioni generali di clima e di territorio indispensabili per la produzione agricola e industriale; curare la preparazione tecnica degli agricoltori, degli industriali e degli operai, promuovere ed agevolare la formazione di capitali, lo sviluppo del credito, la cooperazione, lo scambio dei prodotti e il miglioramento dei mezzi di comunicazione; facilitare il collocamento degli operai e disciplinare i rapporti collettivi del lavoro. Per l'incremento della cultura e l'elevazione della vita spirituale lo Stato deve aprire scuole ed altri istituti di cultura, incoraggiare l'insegnamento privato e vigilare perchè questo sia affidato a persone capaci e si svolga con un indirizzo conforme alle esigenze politiche e all'interesse del miglioramento spirituale della razza. E' necessario, infine, che lo Stato assicuri, con un'attività di direzione, di controllo e d'integrazione, l'assistenza sociale, nella forma preventiva e in quella riparativa, anche con l'organizzare direttamente istituti di previdenza e servizi assistenziali. *Questa larghissima attività, che lo Stato deve svolgere, regolando, vigilando e integrando le attività individuali, oppure provvedendo direttamente o per mezzo degli enti parastatali e degli enti autarchici minori all'organizzazione e al funzionamento d'istituti e servizi, per assicurare le condizioni indispensabili alla sua conservazione e al suo progressivo sviluppo, è detta funzione sociale* ».

Se dunque tale, come è vero, è il contenuto della funzione sociale dello Stato, ci sembra a questo punto opportuno fissarne la posizione sia di fronte alla beneficenza, tanto pubblica che privata, che alla stessa assistenza sociale, dalle quali nettamente essa si differenzia.

Non è infatti beneficenza, nè privata nè legale, in quanto non mira al singolo ma alla collettività statuale e come tale pur, fra l'altro, sovvenendo il singolo, non è mai mossa, inizialmente, almeno, da considerazioni caritative, umanitaristiche o pietistiche, ma solo da un alto concetto della solidarietà sociale e dalla necessità di provvedere a rieducare i cittadini alle esigenze della vita sociale o, se non rieducabili, a preservare dalla loro azione pericolosa la società stessa. Non si può d'altra parte identificarla con l'assistenza sociale, pur intesa nella portata e nel significato più ampi, sia cioè come assistenza preventiva che riparativa, perchè essa mira anche a creare un ambiente conforme e adatto al cittadino onde egli sia messo nella condizione di diventare una forza produttiva al più alto grado. Nè però è a credere, per converso, data l'ampiezza dei compiti propri di questa funzione sociale, che in tal modo si arrivi a un socialismo di Stato. Giustamente il Ranelletti (16) precisa: « Compiendo questa funzione sociale, però, lo Stato è ben lungi dal fare del socialismo; e malamente essa si disse socialismo di Stato. Tra funzione sociale dello Stato e socialismo rimane sempre una differenza profonda, per la diversità dell'ordinamento economico fondamentale della società, da cui essi rispettivamente partono ».

Ciò premesso, ecco perchè di tutte, la concezione del servizio sociale, intesa nella sua visione più ampia e al di fuori di ogni polemica (17), ci sembra la più vicina alla politica sociale dello Stato.

---

(16) Op. cit., pag. 50.

(17) In proposito scrive il Fantini in « Previdenza e assistenza » (Op. cit.): « Vi è chi comprende, nella espressione servizio sociale, tutti gli sforzi che nei campi legislativi pubblici e privati sono stati compiuti in vista di prevenire o guarire i mali generati, presso gli individui e le famiglie, dalla miseria, nel suo triplice aspetto materiale, fisico e morale (Degrange: *Conferenza internazionale del* 1928 a Parigi: vi è chi, pur non affermando che il servizio sociale conglobi

Il comitato organizzatore della « quindicina del servizio sociale », tenutasi a Parigi, ha infatti affermato che « come servizio sociale deve intendersi ogni sforzo che mira a sollevare le sofferenze provenienti dalla indigenza (assistenza limitata ai poveri); che ha lo scopo di rimettere gli individui e le famiglie nelle condizioni normali di esistenza (assistenza curativa); che previene i flagelli sociali (assistenza preventiva); che intende migliorare le condizioni sociali, elevare il livello della esistenza umana (assistenza costruttiva); e tutto ciò attraverso al servizio sociale, dai casi individuali al servizio dei casi collettivi, all'azione legislativa ed amministrativa, alle ricerche e alle inchieste sociali ».

Se però il servizio sociale si avvicina, non per questo si può dire che si identifichi con la politica sociale, che attua una concezione più ampia e sopratutto più organica dell'ordinamento sociale dello Stato.

Possiamo perciò dire che la funzione sociale dello Stato, così come è concepita e attuata dalla politica sociale, si presenta per la prima volta nella storia delle istituzioni politiche. Essa invero, come tosto vedremo, non ha diretti e immediati precedenti nella storia dell'organizzazione sta-

tutte le attività che tendono alla elevazione fisica e morale umana, non può fare a meno di riconoscere che certamente il suo compito va di pari passo con quello della assistenza, della beneficenza, della carità, della igiene, della profilassi sociale, della medicina, della legislazione sociale » (De Sanctis, in « Difesa sociale »). La marchesa di Targiani che, nella grande estensione del significato del servizio sociale, vorrebbe includere anche la scuola e tutte le istituzioni quindi ad essa inerenti, secondo il nuovo carattere politico sociale che la scuola deve avere, si trova davanti ad una quantità di studiosi, pieni di scetticismo e di misoneismo che si chiedono « cos'è mai questo servizio sociale? » e finiscono col rispondersi: « la merce e l'etichetta sono di provenienza americana; è un'illusione » e dichiarano che facilmente, con una legislazione, più o meno affrettata, si possono avere risultati mai conseguibili dal servizio sociale. Si vede e si nota a questo proposito come non si voglia comprendere che la legge non costruisce, ma regola ».

tuale, anche se lo Stato ha svolto, sia nell'antichità, in Grecia come in Roma, e nel medioevo stesso, un'attività che, volta volta, è stata assistenziale, caritativa, ecc. e, a cominciare dallo scorso secolo, ha anche iniziato una più o meno efficace legislazione del lavoro, dell'istruzione, dei lavori pubblici, ecc.

Questa priorità della concezione sociale fascista sta tanto nella sua organicità come nel diverso fine che essa si propone. Essa costruisce infatti lo Stato secondo un complesso e completo ordinamento sociale mirando a garantire l'esistenza, la conservazione e lo sviluppo della società statuale in visione del domani. E questa funzione sociale lo Stato precisamente esplica ed attua mediante un'ordinata azione, diretta e indiretta, fissata normativamente e che costituisce il contenuto della politica sociale. Possiamo pertanto concludere dicendo che per politica sociale noi intendiamo quella organica o totalitaria azione, fissata normativamente, che lo Stato svolge, sia direttamente che indirettamente, agli effetti della propria conservazione e del proprio progressivo sviluppo. Essa perciò mira a ricercare e ad ovviare a tutte le cause che a ciò ostino, favorendo per converso e incrementando tutte quelle ragioni che ne costituiscono avviamento. Ecco perchè, data l'ampiezza del compito che conseguentemente è affidato a questo ramo, veramente fondamentale, delle discipline politiche, pur ritenendo necessario il suo inquadramento e il suo coordinamento e collegamento con le altre discipline pubblicistiche, noi sosteniamo col Lo Monaco (18) che sia giunto il momento di dare autonomia scientifica a questa materia. E ciò oggi anche ci sembra tan-

(18) Il Lo Monaco, in *La legislazione assistenziale nel diritto fascista* (Roma, An. Romana edit., 1928-VI), così ne scrive: « Ma la legislazione sociale, in senso integrale e razionale, ha un contenuto ancor più largo, in quanto abbraccia tutta quella materia, alla quale si estende il programma di risanamento fisico e di rinnovamento economico, morale e spirituale della Nazione, propostosi dallo Stato

to più necessario in quanto in tal modo si avvieranno verso essa nuove forze e sarà richiamata su di essa l'attenzione, oggi per vero un po' lontana, di quanti si occupano dei problemi dello Stato.

---

fascista. Essa dunque costituisce, nel sistema giuridico moderno, un ramo autonomo del diritto, che può dirsi diritto sociale e che, disciplinando rapporti di carattere complesso, i quali possono considerarsi e regolarsi da vari punti di vista, ha necessariamente notevoli interferenze col diritto del lavoro e con altri rami del diritto pubblico e privato ».

CAPITOLO TERZO

I PRECEDENTI STORICI DELLA FUNZIONE SOCIALE DELLO STATO NELLA POLITICA E NELLA LEGISLAZIONE SOCIALE

CAPO I. IN GENERALE.

Prima di passare a considerare, particolarmente, i fini e i mezzi concreti della politica sociale dello Stato fascista, ci sembra opportuno richiamare, se pur rapidamente e nelle sue linee storiche essenziali, l'evoluzione della concezione della beneficenza e dell'assistenza dalla originaria fase filantropica-caritativa a quella biologica-sociale. In proposito accenneremo brevemente a quanto in tale campo hanno fatto nell'antichità la Grecia e Roma; alla rivoluzione portata dal cristianesimo e alla sua influenza dall'editto di Costantino alla riforma; al nuovo orientamento determinato dal protestantesimo e infine alla importanza che ha avuto l'economia industriale dell'ottocento per lo sviluppo della legislazione di beneficenza e la creazione di quella del lavoro, cioè delle due legislazioni che, insieme a quelle dell'istruzione e dei lavori e servizi pubblici, opportunamente fuse e integrate, hanno costituito il punto di partenza e d'avviamento della legislazione sociale prima e poi della più ampia e organica concezione della funzione sociale dello Stato, cioè all'attuazione ultima della politica sociale.

§ 1. *Nell'antica Grecia.*

Già nella Grecia lo Stato-città riconobbe e praticò il dovere di assistere gli indigenti ammalati, invalidi o vecchi, cui spettava di diritto il soccorso della *pólis,* che, del resto, dotava a spese pubbliche anche le fanciulle non abbienti. Tale larghezza di concezione e di mezzi si spiega facilmente

quando si pensi all'origine storica della *pólis,* alla sua costituzione e allo sviluppo e all'alto grado di perfezione che avevano raggiunto in Grecia il pensiero e gli studi politici. Nè trascurata certamente in Grecia fu anche l'istruzione che, pur non avendo la caratteristica statuale, fu dallo Stato circondata da rispetto e da viva simpatia.

§ 2. *In Roma sino all'editto di Costantino.*

Non ci consta che esistessero specifiche istituzioni pubbliche, ma in proposito possiamo ricordare numerosi provvedimenti e diverse associazioni private. Fra quelli, le leggi agrarie, le disposizioni a favore dei debitori, le distribuzioni semigratuite o gratuite di grano, fatte dagli edili; i congiari imperiali (che erano copiose elargizioni di farina, olio e carne disposte dagli imperatori). Provvidenze che miravano tutte a combattere, direttamente e indirettamente, le cause dell'indigenza o almeno a paralizzarne gli effetti, benchè nella loro essenza e origine avessero carattere politico, cioè fossero prese sopratutto per cattivarsi il favore e la simpatia della plebe o evitare tumulti e sommosse. Fra le associazioni, sopratutto bisogna ricordare quelle costituite a scopo mutualistico: e tale è il carattere dei collegia funeraticia, dei collegia termiorum, delle casse di soccorso istituite da Giulio Cesare fra i suoi legionari. Anche nel campo dell'istruzione si devono ricordare istituti privati i quali istruivano la classe dirigente romana. E' invece nelle opere pubbliche che specialmente i romani si distinsero legando ai posteri terme e acquedotti, palestre e strade, circhi e palazzi che ancora oggi, in parte, almeno, durano e sono efficienti.

§ 3. *In Roma dopo il riconoscimento ufficiale del cattolicesimo.*

L'affermarsi del cristianesimo e sopratutto il suo riconoscimento portarono a completa rivoluzione il campo della beneficenza e dell'assistenza. La carità infatti è fra i principî cristiani uno dei più saldi e più importanti. Si spiega pertanto come dopo l'editto di Costantino, che riconobbe

il cristianesimo quale religione dello Stato, la beneficenza avesse enorme impulso. Siamo, è vero, ancora in fase caritativa, ma indubbiamente grandi sono le benemerenze di tutte le opere caritative che a cura dei religiosi sorgono in questo periodo onde alleviare dolori, miserie, povertà, necessità comuni. E' questa l'epoca in cui la chiesa comincia ad avocare a sè tutto quanto riguarda l'assistenza ai bisognosi. Così sorsero nosocomia per gli infermi, ptochotrophia, gerontocomia per i vecchi, orphanotrophia per gli orfani, brephotrophia per i trovatelli, istituzioni queste che ebbero vita e sviluppo, verso il IV secolo, specialmente in Oriente, ma che più tardi e precisamente nel VII si diffusero anche in Occidente, assecondate e favorite dai principi, che furono ad esse prodighi di franchigie e privilegi e che in loro favore promossero legati, donazioni e fidecommessi, vegliando alla conservazione del loro patrimonio e sottoponendole alla tutela dei magistrati.

L'istruzione passò anch'essa gradatamente in mano ai religiosi i quali in certe epoche ne ebbero il monopolio: è comunque loro benemerenza averle dato incremento e diffusione. Nel campo dei lavori pubblici invece il decadimento è analogo e progressivo con quello dello Stato.

§ 4. *Durante il medioevo.*

La Chiesa per tutto il medioevo continuò a dare impulso alla creazione di opere di assistenza, in ciò sempre aiutata dalla generosità di principi e di mercanti. Si può dire anzi che nella società medioevale si venne a una naturale divisione di compiti: mentre cioè la difesa, sia dell'impero, che del regno o del comune, diventò monopolio e compito dei nobili, e l'attività economica della borghesia cittadina, tutte, o quasi, le opere assistenziali e culturali furono accentrate nelle mani della Chiesa che le esercitò con le confraternite, gli istituti pii, le parrocchie, i collegi, ecc. Abbiamo anche in questo periodo, è vero, tentativi sporadici da parte di altre forze sociali. Così Carlo Magno cercò di

organizzare sistematicamente l'assistenza dei poveri, ordinando però sempre alle stesse chiese e ai monasteri d'impiegare le decime per soccorrere gli indigenti e imponendo ai signori di provvedere ai bisogni dei servi della gleba. Ma questa creazione scomparve con la sua morte. Il tentativo fu rinnovato, con eguale sorte, cinque secoli più tardi in Francia da Luigi IX (19). In proposito si può anche egualmente ricordare l'opera delle corporazioni, che provvedevano ad assistere i soci infermi od invalidi, a sostenere le spese funerarie, a costituire dote alle figlie degli artigiani nullatenenti ecc. La solidarietà di classe e il mutuo soccorso si affermarono anche in margine alle corporazioni di mestiere, con il costituirsi delle « confraternite » che erano associazioni professionali di lavoranti, che in tal modo intendevano di provvedere a una più valida difesa dei propri interessi e ad una più efficace azione di mutua assistenza.

§ 5. *Dopo la riforma protestante.*

La riforma divide, anche in questo particolare settore della vita sociale, l'Europa in due campi. Da una parte abbiamo i paesi latini che si mantengono ligi alla Chiesa cattolica e nei quali pertanto l'attività di beneficenza e di assistenza continua ad essere svolta quasi esclusivamente dalla chiesa stessa; dall'altra invece i paesi anglo-sassoni, passati al protestantesimo, che incamerano i beni delle sciolte associazioni religiose e si sostituiscono alla loro azione con pubblici servizi. E' così che sorge la cosidetta carità legale, che è più precisamente l'assistenza imposta per legge ai bisognosi. Mentre per tutta l'era moderna, nella gran parte dei paesi cattolici, impera l'assistenza caritativa, attuata dalla

(19) Luigi IX, oltre a disporre cospicui legati per la fondazione di ospedali (hôtels-Dieu) ed abbazie ad usum pauperum, impose ad ogni comune di provvedere al mantenimento di tutti i poveri bisognosi di soccorso e istituì appositi commissari regi, incaricati di percorrere le provincie per vigilare l'osservanza di tale obbligo.

chiesa, e che è soltanto integrata, in alcuni casi, da quella legale dello Stato; nei paesi protestanti il rapporto è inverso, è cioè la carità legale che domina ed invece quella privata solo la integra. Si può perciò dire che la riforma costituisce il discrimine del nuovo orientamento dato alla beneficenza assistenziale. Già però prima del trionfo della riforma, nei primi del XV secolo, in Germania, vi erano comuni che sussidiavano i poveri: anzi un'ordinanza imperiale di polizia, nel 1530, generalizzò il sistema disponendo che ogni comune o città mantenesse i propri poveri. E pure in Francia Francesco I emanava nel 1536 un editto che rinnovava le disposizioni di Luigi IX, e così anche in Olanda e nel Belgio venne resa obbligatoria per i comuni l'assistenza ai poveri. Nonostante ciò rimane pur sempre fermo che è stata la riforma a dare il massimo impulso alla assistenza legale, detta anche obbligatoria, che diventò la regola dei paesi riformistici e che solo successivamente si estese anche agli altri rimasti ligi al cattolicesimo.

Nel campo dell'assistenza legale un'organizzazione che servì poi di modello a molte altre fu quella attuata nel 1522 dalla città di Norimberga in base ad un'ordinanza del 23 luglio (20).

L'assistenza legale, è noto, ebbe particolare sviluppo in Inghilterra, che dopo diversi esperimenti e tentativi trovò il modo di assolvere adeguatamente a tale necessità sociale mediante l'out door relief e l'indoor relief.

Anche la Francia, dopo diverse esperienze, accedette all'assistenza legale.

(20) Secondo questa ordinanza la città era divisa, per il servizio di assistenza, in quattro distretti in ognuno dei quali eravi un ispettore incaricato di formare una lista completa dei poveri. La distribuzione dei soccorsi era affidata ad una speciale commissione, la quale doveva procurare le medicine agli infermi, un'occupazione ai fanciulli e un lavoro a tutti gli indigenti che potevano lavorare. I poveri vergognosi, dovevano essere soccorsi segretamente, per il tramite di terze persone.

Da quanto abbiamo potuto accennare si può concludere pertanto che il sistema dell'assistenza legale, sorto per ragioni prevalentemente di lotta religiosa nei paesi germanici e anglo-sassoni e affermatosi nella sua forma più tipica in Inghilterra, venne trapiantato, nel corso del secolo XIX, anche nei paesi di razza latina, ove verso la fine del secolo scorso e i primi dell'attuale ha assunto un notevole sviluppo, accanto alla beneficenza facoltativa privata.

Pure nello scorso secolo la concezione dell'assistenza legale si amplia rivolgendosi anche al campo del lavoro e, sia perchè costrettavi dalla piazza, sia perchè così portano gli eventi, comincia a dar inizio a quella speciale forma di assistenza che costituisce la legislazione del lavoro. Nell'ottocento egualmente si deve rilevare l'incremento dei servizi pubblici a cura dello Stato e degli enti locali e allora ha anche inizio lo sviluppo della pubblica istruzione. Così, gradatamente, si allargano sempre più il principio e la portata dell'intervento dello Stato, volto sia a favore dei bisognosi, sia onde assicurare alla società particolari servizi di necessità e utilità pubblica, sia allo scopo di elevare moralmente, professionalmente e fisicamente le nuove generazioni, sia infine onde garantire minime condizioni di igiene e di sanità pubblica.

Cioè, come dice il Lo Monaco: « L'assistenza legale, sviluppatasi in un primo tempo quale funzione di difesa sociale, in quanto diretta a preservare la società dai disordini derivanti dall'eccessivo sviluppo dell'indigenza (sistema della poor law) viene in seguito considerata, in base ai principî individualistici della rivoluzione francese, come un dovere morale della società, imposto da principî di solidarietà umana e di giustizia, o come un sacro debito della nazione, tenuta a provvedere al mantenimento dei cittadini sventurati. Da ultimo, il concetto biologico della necessità di impedire l'indebolimento fisico e morale della razza e di promuovere anzi lo sviluppo delle nuove generazioni si associa e si sovrappone al principio di solidarietà nella giustificazione del-

l'intervento dello Stato nel campo dell'assistenza pubblica. Questa viene così ad assumere il carattere deciso di assistenza sociale e cioè di funzione esercitata dallo Stato per promuovere la formazione, il miglioramento e l'integrazione degli elementi utili della collettività e per difendere la collettività nazionale contro gli elementi passivi e parassitari ».

Capo II. In Italia.

La nostra legislazione sociale è relativamente recente e questo facilmente si spiega quando si pensi alla data di costituzione dello Stato italiano. A differenza dell'Inghilterra e della Francia noi abbiamo perciò in tale campo un'esperienza limitata e questo anche ci dà ragione della maggiore perfezione raggiunta nel passato, in alcuni settori, dalle legislazioni straniere. Ma se questo fatto è stato, per un verso, dannoso, per l'altro, è stato anche quello chè ha permesso, ad un certo momento, l'impostazione, secondo una visione veramente ampia e organica, della funzione sociale dello Stato. Noi infatti, a differenza degli altri, abbiamo potuto colla Rivoluzione delle Camicie nere, guardare a questo importante settore dell'attività dello Stato con mente libera da ogni apriorismo, ricercando solo nelle esigenze della realtà sociale le direttrici ideali e pratiche di marcia.

§ 1. *L'evoluzione e la trasformazione della legislazione sociale.*

Ciò non significa che noi si abbia buttato a mare la nostra e l'altrui esperienza. Anzi. Essa però non è diventata per il nostro legislatore una catena al piede. Egli ha potuto invece liberamente guardare ad essa, valendosi opportunamente dei suoi insegnamenti, e su di essa costruire il nuovo ordinamento sociale. Il legislatore fascista infatti non ha rinnegato il passato ma da esso è partito, trasformandolo e integrandolo, onde elevare quella costruzione sociale che è negli intenti della Rivoluzione. E' così che l'attuale legisla-

zione sociale risulta dalla fusione armonica e dalla integrazione delle passate legislazioni riguardanti l'assistenza legale e privata, la previdenza (dalle assicurazioni al risparmio), l'assistenza ai lavoratori, i servizi pubblici, la sanità e l'igiene pubblica, e l'istruzione. Tutta questa legislazione, oggi, nel nuovo inquadramento, ha acquistato una diversa portata e anche un diverso significato. Alla disorganicità di ieri infatti si sta sostituendo un perfetto sistema sociale, regolato da principî generali che ne colmano le lacune e ne precisano gli aspetti. Questo passaggio è avvenuto quasi insensibilmente, per merito del legislatore che ha fatto tesoro dell'insegnamento, secondo il quale la legge regola più che creare rapporti e pertanto prima che sui codici deve essere nelle coscienze. Sulla legislazione sociale di ieri, nei suoi diversi e già accennati aspetti, egli ha saputo infatti magistralmente tessere il nuovo ordinamento. Prima di passare alla illustrazione di esso crediamo perciò opportuno accennare alla legislazione precedente alla Marcia su Roma e sulla quale il legislatore ha costruito e dalla quale è partito per dare origine al nuovo edificio sociale dello Stato fascista.

§ 2. *La legislazione sulla beneficenza e sulla assistenza pubblica e privata.*

Bisogna ricordare la legge 3 agosto 1862 che disciplinò per prima nel Regno d'Italia la materia della beneficenza pubblica. Questa legge però, elaborata in un periodo particolarmente difficile e delicato, si dimostrò inadeguata a risolvere i numerosi problemi dell'ora relativi a tale materia e fu sostituita perciò dalla fondamentale legge 17 luglio 1890. n. 6372 (21), che, nonostante alcune insufficienze, re-

---

(21) Questa nuova legge mirava sopratutto a rendere più economiche le amministrazioni, ad organizzare efficacemente la responsabilità degli amministratori, ad ordinare, di regola, il concentramento delle opere pie elemosiniere nelle congregazioni di carità e il raggruppamento delle opere pie affini: a compiere la trasformazione di

gola ancora oggi questa materia. A questa legge furono apportate alcune modifiche con la legge 18 luglio 1904, n. 390 (22) e successivamente fu riveduta e integrata dal Fascismo coi RR. DD. 3-4 febbraio 1923 n. 219, 30 dicembre 1923 n. 2841 (23) e colle disposizioni del 1926 e del 1927.

---

alcune istituzioni inutili o nocive, a rendere agevoli per tutte le altre istituzioni i mutamenti del fine, a regolare infine il domicilio di soccorso. Secondo il sistema della legge, la congregazione di carità, legale rappresentante degli interessi dei poveri ed organo incaricato di promuovere i provvedimenti di assistenza e tutela di alcune determinate categorie di derelitti, veniva a rappresentare il centro intorno a cui doveva svolgersi l'organizzazione della pubblica beneficenza in ciascun comune.

(22) A termini di questa legge la tutela sulle opere pie passò dalla giunta provinciale amministrativa, alla quale era stata attribuita dalla legge del 30 dicembre 1888, n. 5865, e conservata da quella del 17 luglio 1890, a un apposito organo nuovo e cioè alla commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica, che non avendo però dato buona prova venne soppressa dal R. D. 4 febbraio 1923, n. 214, in base al quale si ritornò al precedente sistema di tutela.

(23) Questa legge apportò notevoli e importanti modificazioni alla legge del 1890 allo scopo di specializzare e ridurre le amministrazioni degli istituti pii, coordinare le varie forme di beneficenza e assistenza, attuare un largo decentramento burocratico, semplificare e ottenere i controlli di vigilanza e di tutela, regolare l'assistenza ospitaliera e sfrondare l'azione amministrativa di tutte le ingombranti e inutili formalità, sproporzionate all'importanza delle singole funzioni e dei singoli atti. Questo medesimo decreto sostituì all'espressione « istituzioni pubbliche di beneficenza », usata nella legge del 1890, quella di « istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ». Dalla relazione che accompagna il decreto si rileva che la sostituzione è stata disposta « per affermare che la legge riguarda non soltanto le istituzioni puramente caritative, ma anche quelle le quali più che a soddisfare i bisogni dei singoli, mirano a scopi generali di conservazione, di tranquillità, di benessere e di miglioramento economico e morale della società e si propongono, a tal fine, la protezione delle nuove generazioni — mediante l'assistenza della maternità e dell'infanzia — e la prevenzione degli effetti socialmente dannosi dell'inabilità, delle malattie, della vecchiaia e della disoccupazione, integrando all'uopo, con idonee prestazioni di vario genere, le risorse individuali ».

Oggi, però, nonostante queste modifiche e le integrazioni introdotte non si può certo dire che la legislazione sulla beneficenza abbia avuto un assetto e una sistemazione definitiva (24). Ancora peggio poi, in questo stesso senso, si può dire pel campo della legislazione assistenziale, che il R. D. del 30 dicembre 1923 n. 2841 ha cercato di coordinare con quella della beneficenza, assoggettando le istituzioni di assistenza alla medesima disciplina delle opere pie e ammettendo in larga misura la possibilità della costituzione di consorzi e federazioni fra i vari istituti.

§ 3. *La legislazione sulla mutualità e sulla previdenza.*

Previdenza e cooperazione hanno avuto inizio con le mutue (che ebbero origine in Inghilterra, nei primi del secolo XVIII, quando gli operai, non più protetti, come già da secoli, nel lavoro e nel salario, da regolamenti consuetudinari e legali, dovettero costituire a propria difesa le Unioni di mestiere — Trades Unions —) che risalgono ai primi anni del secolo scorso (25). L'opera delle mutue per quanto benefica non è stata però certamente totalitaria. Si pensi che

---

(24) Vedere la prefazione di Maurizio Maraviglia a *La beneficenza nel diritto italiano*, di S. d'Amelio.

(25) Abolite le corporazioni nei vari Stati, dal 1801 al 1844. la classe operaia, rimasta indifesa, cominciò ad organizzarsi. Dato il lento evolversi del capitalismo, contrariamente a quanto era avvenuto in Inghilterra e in Germania, e analogamente invece a quanto stava avvenendo in Francia, gli operai, anche per il prevalere da noi delle lotte nazionali, sentirono più che il bisogno della resistenza contro la classe padronale quella del mutuo soccorso. Nel 1862 v'erano già 443 società. Nel 1873, 1547 con circa 218.000 soci e 10 milioni di capitale. Nel 1914 erano salite a 6535, di cui 1548 giuridicamente riconosciute, con 926.027 soci, di cui 76.608 donne, e un patrimonio complessivo di L. 72.395.444. Una parte di esse erano società di mutuo soccorso a scopi generici, altre invece, specie nelle grandi città, erano professionali, e si proponevano anche la difesa degli interessi di classe ed è da queste che poi si sviluppò l'organizzazione operaia a scopo di resistenza.

esse riuscirono a riunire, in oltre un sessantennio, meno di un milione di soci, di fronte ad una popolazione di lavoratori di oltre 20 milioni. Anche la previdenza libera, pur se sussidiata dallo Stato, come quella contro l'invalidità e la vecchiaia, si è dimostrata insufficiente (26), e altrettanto si può dire per le altre forme di assicurazioni libere che non riuscirono a risolvere il problema dell'assistenza ai lavoratori. Neanche il risparmio pur nelle sue diverse forme e benchè sia stato praticato in larga misura dal nostro popolo, per natura e costituzione probo e temperato, non è riuscito a mettere nè il lavoratore nè il cittadino in genere in condizione di bastare nelle evenienze luttuose alle proprie necessità (27). Insomma tutte le varie istituzioni basate sulla previdenza libera hanno dimostrato, in pratica, la loro assoluta insufficienza non solo a impostare ma anche e sopratutto a risolvere, sia pure lontanamente, il problema della assistenza riparatrice.

§ 4. *La legislazione del lavoro.*

La nostra legislazione non ha avuto certo carattere organico e ciò è dovuto alla sua origine, in quanto lo Stato

---

26) La Cassa Nazionale di Previdenza per la invalidità e la vecchiaia degli operai, istituita con legge 17 luglio 1895, N. 350, ha potuto raccogliere in oltre un ventennio solo poco più di 600.000 iscritti.

(27) Le prime Casse di risparmio sorsero nella regione veneta nel 1822, sotto il governo austriaco, nel 1823 a Milano, nel 1827 a Torino, nel 1829 a Firenze, ecc. Nel 1911 venne costituita l'associazione delle Casse di Risparmio e nel 1921, per cementare ancor più l'unione fra le rispettive casse e avere una sempre maggiore potenza finanziaria, anche sotto la spinta delle nuove condizioni finanziarie ed economiche del paese, fu costituito l'istituto di credito delle Casse di risparmio, eretto in Ente morale con D. reale 23 ottobre 1921. Fra le altre istituzioni speciali per il risparmio vanno infine ricordate le Casse di risparmio postali, create da Quintino Sella nel 1875. Pure i Monti di Pietà possono considerarsi come istituti di risparmio (la loro origine risale al XV secolo); e così anche le Banche popolari e le Casse rurali.

l'ha, in genere, subìta. E' stata cioè la piazza a imporre agli organi dello Stato la necessità di rivolgere la propria attenzione anche al campo del lavoro. Così si spiegano le varie disposizioni che si contano al riguardo, e che cominciano con la legge del 1886 sul lavoro dei fanciulli e che gradatamente si estendono ad altri settori onde tutelare ed elevare la classe dei lavoratori. Così la già ricordata legge 17 luglio 1895 n. 350, istitutiva della Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e la vecchiaia, la cui assicurazione appena a termini del R. D. L. 21 aprile 1919 diventò obbligatoria.

Così la legge 17 marzo 1898 che introdusse l'assicurazione sugli infortuni nell'industria, la cui legge tuttora in vigore rimonta al 1904. Così nel 1910, con la legge 17 luglio, si creò la Cassa nazionale per la maternità, in intima connessione col T. U. del 10 novembre 1907, n. 818, sul lavoro delle donne e dei fanciulli. Col D. Lt. 23 agosto 1917, n. 1450, si attuò poi l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura e col R. D. 19 ottobre 1919, n. 2214, si affrontò il grande problema dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e per il collocamento. Da ciò si vede che il legislatore italiano si è più volte interessato del lavoratore, cercando di tutelarlo in alcuni suoi rapporti. La sua azione è stata però sempre lacunosa e incompleta, e si può dire che non è stata mai improntata a una larga ed organica visione del problema della tutela del lavoro in tutti i suoi molteplici aspetti. Doveva spettare al legislatore fascista invece dare a questo particolare settore della nostra legislazione sociale un indirizzo costante, coerente alla nuova costituzione dello Stato e aderente alle necessità della realtà sociale.

§ 5. *La legislazione sull'istruzione pubblica.*

In questo campo invece il legislatore ha lavorato con intendimenti indubbiamente sistematici. Ad esso infatti è stata rivolta costantemente la sua attenzione e anche se vi ha provveduto secondo criteri discutibili bisogna riconoscere

che la legislazione di questo settore ha indubbiamente raggiunto notevoli obiettivi di elevazione culturale e morale del popolo tutto. Scuole e istituti, da quelli primari a quelli superiori, sono stati prima favoriti e poi direttamente gestiti o creati dallo Stato che, naturalmente, ha potuto provvedervi nei limiti delle possibilità di bilancio e secondo il particolare indirizzo di uomini ligi a particolari correnti o legati a criteri discutibili, e che il legislatore fascista poi non ha potuto che nettamente superare e rinnegare. L'istruzione, sia quella scolastica che quella para o post scolastica ha infatti indubbiamente risentito, nel suo complesso, di un eccessivo indirizzo culturalistico, che la Rivoluzione delle Camicie nere non ha potuto continuare poichè ha logicamente inteso fare della scuola la maestra della vita e pertanto renderla strumento idoneo di preparazione professionale e di educazione nazionale del « cittadino » e non dello « individuo ».

§ 6. *La legislazione sull'igiene e sulla sanità pubblica.*

Pur qui lo Stato è intervenuto, si può dire, sin dal suo sorgere. Ma anche qui possiamo ripetere che è mancato ogni e qualsiasi sistema e il criterio seguìto è stato quello dell'occasionalità anche se particolari provvidenze generali, riguardanti sia l'igiene che la sanità pubblica, possono far pensare a un criterio sistematico. La legislazione è in proposito tanto ricca quanto disorganica e ha affrontato i diversi problemi isolatamente, con enorme dispersione di energie e di denari e con risultati necessariamente modesti anche perchè non ha provveduto a creare nel cittadino una adeguata mentalità.

§ 7. *La legislazione sui servizi e sulle opere pubbliche.*

Qui specialmente il legislatore è stato soggetto agli umori della piazza e al prepotere di particolari categorie, intervenendo e provvedendo là dove pressioni esterne lo eccitavano o costringevano ad intervenire e talvolta anche assu-

mendo funzioni ed oneri senza discernimento, agendo comunque sempre alla giornata, senza seguire un piano di valorizzazione nazionale e di apprestamento di servizi che rispondesse a imprescindibili necessità del vivere sociale. Tale disorganicità di azione è stata strettamente legata con la sorte dei partiti e con l'avvicendarsi degli indirizzi politici, ma non ha mai cercato nella realtà effettuale, come diceva Machiavelli, la sua legge e la sua norma. Ecco perchè il legislatore fascista ha dato diverso e organico indirizzo a questa azione aderendo alle necessità nazionali secondo un piano di riorganizzazione e di valorizzazione, distribuito ordinatamente nel tempo.

Questa, nei suoi diversi aspetti, la legislazione sociale, che il legislatore fascista si è trovato a dover riordinare e integrare. Opera indubbiamente non facile e che, bisogna riconoscerlo, non è ancora compiuta. Necessariamente del resto, chè una legislazione organica e sistematica non si improvvisa e sopratutto non si può attuare integralmente nel breve volgere di poco più di 10 anni. Però, come avremo campo di documentare nella parte seconda, di essa il legislatore ha posto le basi e su di esse viene costruendo, anche se con lacune e talvolta discontinuità, un nuovo edificio sociale, le cui regole statiche e dinamiche crediamo di poter già scorgere e individuare.

CAPITOLO QUARTO

GLI ELEMENTI DELL'ORDINAMENTO SOCIALE DELLO STATO FASCISTA.

Abbiamo visto come il legislatore fascista, facendo tesoro dell'esperienza nostra e altrui, ma sopratutto guardando e adeguandosi alle necessità della realtà sociale, stia attuando una politica sociale caratteristicamente propria dello Stato fascista e costruisca un nuovo organico ordinamento sociale che risulta ormai evidente e del quale si possono facilmente individuare i principi generali che lo basano e lo regolano, al punto che ormai noi crediamo di poterne fissare i soggetti passivi, i fini, i mezzi e i limiti. E' questo infatti un ordinamento che, pur non essendo certamente compiuto, a nostro avviso, risulta ormai preciso nelle sue linee fondamentali. E' perciò che ad esso ormai si può dare sistemazione scientifica precisandone, in sede di dottrina, i principi informatori nonchè la struttura stessa e rilevandone le leggi costruttive.

CAPO I. I SOGGETTI.

Nella società statuale vi sono i sani e i non sani, e tra questi i sanabili e i non sanabili, ci sono poi i bisognosi e i non bisognosi. A quali di questi soggetti deve rivolgersi la politica sociale? Ad alcuni di essi soltanto o a tutti? E' problema quanto mai dibattuto e che ha diviso gli studiosi in due fondamentali gruppi. Gli uni, per i quali l'azione sociale deve rivolgersi esclusivamente ai bisognosi rieducabili e risanabili trascurando completamente i non bisognosi e gli ineducabili e i non sanabili. Secondo gli altri, invece, anche questi ultimi devono essere oggetto dell'azione sociale

dello Stato. A noi sembra che il legislatore abbia accettato la tesi di questi ultimi. Lo Stato infatti nella sua funzione sociale si deve rivolgere a tutti i cittadini, indistintamente, facendo un'eccezione sola e cioè per quegli individui che si dimostrassero indegni della convivenza statuale e che pertanto, conseguentemente, dovrebbero essere privati della cittadinanza ed espulsi dallo Stato quali cittadini dolosamente e volutamente non produttori. Solo costoro infatti lo Stato deve abbandonare a se stessi, addirittura eliminandoli dalla circolazione facendoli cioè varcare i confini statuali. Non dobbiamo invero dimenticare che, secondo la concezione fascista, la società statuale non può essere costituita che da produttori, in potenza o in atto. Può sembrare a tutta prima che questa affermazione di principio contraddica il criterio di far soggetti passivi della funzione sociale indistintamente tutti i cittadini, tanto cioè i rieducabili che i non. In realtà però non è così. Infatti l'azione sociale deve svolgersi anche a favore di questi ultimi, e non solo per motivi d'ordine caritativo e sentimentale, ma sopratutto per una ben intesa concezione della solidarietà nazionale e della sicurezza sociale. Non si deve invero abbandonare a sè i non rieducabili, a prescindere, ripeto, da considerazioni umanitarie, perchè ciò costituirebbe motivo di insicurezza e sfiducia anche nei confronti dei sani e dei rieducabili, in quanto questi diventerebbero timorosi di trovarsi domani nelle condizioni di quelli e di essere egualmente messi al bando della vita sociale, senza contare poi che tali elementi sarebbero certo origine e fonte di disordini, di morbi, in genere insomma di danni che tutta la società poi verrebbe a scontare, direttamente o indirettamente. Ci sembra perciò di poter concludere affermando che soggetti della politica sociale devono essere tutti i cittadini dello Stato, in quanto tali, sieno bisognosi e non, rieducabili e non, risanabili e non. Sarà qualitativamente invece che l'azione sociale, tanto nei suoi scopi che nei suoi mezzi concreti, varierà a seconda che si tratti degli uni piuttosto che

degli altri. E ciò è ovvio. Diversi saranno infatti gli obiettivi e i mezzi attuati nei confronti dei non bisognosi e dei bisognosi, dei rieducabili e risanabili e di coloro invece che non si possono nè rieducare nè risanare. Ci sarà cioè una progressione di interventi che, in via specifica, aumenteranno a seconda del maggior bisogno e delle maggiori necessità dei cittadini cui l'azione sociale è volta volta diretta.

Per ragioni, esclusivamente metodologiche e sistematiche perciò, suddividiamo tutti i cittadini, che fanno parte dell'unità statuale, in due grandi gruppi: da una parte quelli bisognosi e non ma rieducabili e risanabili; dall'altra invece i non rieducabili e i non sanabili. Per quelli infatti, in sede di determinazione di obiettivi e di mezzi, lo Stato dovrà provvedere, sia direttamente che indirettamente, temporaneamente, sempre s'intende rispetto alle diverse fasi della loro vita e alle loro varie necessità; ma il suo intervento avrà sempre e comunque carattere produttivo, sia immediato che mediato. Per questi invece dovrà predisporre un'azione continua che sarà sempre e in tutti i casi improduttiva.

La prima grande classe di soggetti ci sembra poi di poterla a sua volta suddividere in ulteriori due categorie: l'una costituita da cittadini ordinari che cioè nulla di speciale, al di fuori dei loro precisi e specifici doveri, hanno fatto o possono fare per la società statuale; l'altra invece formata di cittadini che, sia per la loro azione che per le loro possibilità, sono benemeriti della società stessa. Nei confronti dei secondi infatti diversa è l'azione sociale dello Stato e ciò sia a titolo di giusto riconoscimento per quanto da essi fatto che di incitamento ed esempio per tutti gli altri cittadini.

Anche il gruppo dei cittadini non rieducabili ci sembra si possa suddividere in due categorie: in quella degli assolutamente non rieducabili e in quella di coloro che potranno esserlo soltanto parzialmente.

Questo è l'ordinamento, circa i soggetti, cui ci sembra

debbano portare, senza entrare qui in ulteriori particolari, la sistemazione scientifica e l'interpretazione della legislazione sociale dello Stato fascista, come del resto risulterà chiaramente da quanto illustreremo nella seconda parte.

Capo II. Gli obiettivi.

In conformità agli intendimenti del legislatore e al relativo ordinamento accennato circa i soggetti, ci sembra di poter distinguere obiettivi inerenti alla categoria dei non rieducabili e obiettivi relativi alla categoria dei rieducabili e circa questi suddistinguere obiettivi inerenti la generalità dei cittadini, benemeriti e non, cioè obiettivi riguardanti tutti i cittadini nelle loro diverse fasi di formazione, di produttività e di vecchiaia, e obiettivi invece inerenti solo i benemeriti.

§ 1. *Gli obiettivi relativi ai cittadini in genere.*

Abbiamo accennato sopra che il legislatore distingue obiettivi d'indole generale e relativi particolarmente ai tre periodi della vita individuale, inerenti a tutti i cittadini, e obettivi riguardanti esclusivamente i cittadini benemeriti.

A. Gli obiettivi inerenti alle condizioni generali di vita.

Il cittadino per vivere, per svilupparsi e per svolgere il compito che gli è proprio ha bisogno di un determinato ambiente, cioè di un complesso di condizioni generali a ciò conformi e idonee. Queste condizioni costituiscono perciò gli obiettivi che qui deve porsi, come infatti si pone, la politica sociale. Esse invero tendono a garantire la sicurezza, la sanità e l'igiene della società statuale nei suoi aspetti obiettivi e subiettivi; ad assicurare l'istituzione e la gestione di speciali servizi pubblici necessari alla collettività, quali strade, acquedotti, trasporti, illuminazione, bagni pubblici, piscine, ecc.; a predisporre facilitazioni e garanzie per il costituirsi

e il consolidarsi dell'istituto familiare; ad incrementare la previdenza nei suoi diversi aspetti, da quelli della mutualità a quelli della cooperazione, delle assicurazioni libere, del risparmio, ecc.; a garantire l'assistenza di soccorso mediante l'istituzione di ambulatori, dispensari, ospedali, cliniche; a favorire l'incremento della cultura generale e quello dell'educazione fisica; a istituire infine organi di controllo, di collegamento e di selezione.

B. Gli obiettivi inerenti in particolare alla fase di formazione e di preparazione del cittadino, a quella di produttività e a quella di riposo.

Qui suddistinguiamo ancora, e cioè notiamo obiettivi inerenti ai periodi di formazione e preparazione, di produttività e di vecchiaia del cittadino.

Occorre infatti provvedere alla formazione e allo sviluppo fisico, morale e nazionale e alla preparazione professionale dei cittadini. A far ciò bisogna prendere il cittadino sin dalla più tenera età. Cioè la politica sociale deve prenderlo e accompagnarlo fin dalla nascita e sino al momento in cui, quale elemento produttivo, entrerà nel ritmo della vita statuale. Per tutto questo periodo deve perciò disporre in suo favore un complesso di istituzioni tali da consentire il raggiungimento degli obiettivi segnati e idonee a formare compiutamente il cittadino, in modo che esso, al momento in cui raggiunge la maggiore età, sia capace di assolvere appieno ai suoi doveri di produttore. Pertanto occorreranno anzitutto istituti per l'educazione e la formazione della madre, altri per il neonato, poi altri ancora per l'infante, il giovanetto e lo scolaro; tutti tesi a garantire la sua esistenza, a incrementare il suo sviluppo, ad assicurare la sua assistenza, a provvedere alla sua educazione morale, a formare in lui una mentalità e un carattere squisitamente nazionali, a istruirlo professionalmente, ecc.

Per la fase di produttività poi occorrono istituti per fare osservare al produttore i suoi doveri, per difendere e garantire il produttore nei suoi diritti inerenti alle condizioni generali

del lavoro, alle retribuzioni, ecc., per tutelarlo nella sua salute, nel suo benessere, nella creazione della famiglia, nel mantenimento della sua educazione morale e nazionale e nel perfezionamento della sua istruzione professionale, ecc.

Relativamente al periodo di riposo deve essere compito della politica sociale garantire al cittadino, al raggiungimento dell'età in cui, per motivi d'ordine biogico-sociale, si rende necessario l'avvicendamento delle generazioni e pertanto la sua messa a riposo, i mezzi necessari per la sua esistenza, la sua eventuale utilizzazione in altri settori, ecc.

§ 2. *Gli obiettivi relativi ai cittadini benemeriti.*

Qui il legislatore si è preoccupato di ricompensare i cittadini che hanno benemeritato dallo Stato, nello stesso tempo eccitando, col loro esempio, l'emulazione degli altri, onde garantire alla società statuale il massimo incremento.

§ 3. *Gli obiettivi relativi ai cittadini non risanabili e non rieducabili.*

In questo settore gli obiettivi della politica sociale tendono a garantire l'esistenza e a ottenere la segregazione di questi cittadini, in modo che essi non abbiano a disturbare o a interrompere il ritmo della vita statuale normale. Per essi il legislatore infatti ha costituito quasi una cittadella nello Stato, avente proprie speciali leggi, proprie caratteristiche norme e specifici istituti, relativi sia ai cittadini assolutamente non rieducabili che a quelli parzialmente rieducabili.

Capo III. Gli strumenti.

Parlando dei mezzi della politica sociale sorge il problema se deve essere lo Stato a fornirli, e se tutti o in parte. Anche in questo campo le tendenze sono essenzialmente due: secondo l'una lo Stato dovrebbe assumersi direttamente l'onere della funzione sociale e gestirla in proprio, ricavan-

done i mezzi necessari con una speciale imposta, secondo l'altra lo Stato dovrebbe disinteressarsene assolutamente lasciando il tutto all'iniziativa privata. Fra questi due estremi poi ci sono le correnti di mezzo.

Nel caso concreto ci sembra che il legislatore fascista non abbia accettato nè la prima nè la seconda di queste due correnti. Nè quella, perchè allora avremmo in atto il socialismo di Stato o lo Stato democratico paternalistico, nè d'altra parte questa perchè così si ritornerebbe allo Stato agnostico, cioè in definitiva allo Stato liberale.

Altra pertanto è stata la via seguìta dallo Stato fascista. Forse cioè la via di mezzo fra le due opposte tesi? A nostro modesto avviso no. Lo Stato fascista, secondo il nostro parere, intende infatti realizzare la propria politica sociale imponendone normativamente l'attuazione agli interessati e garantendone l'osservanza e l'esecuzione mediante un diretto oculato controllo; non gestendo mai direttamente i mezzi d'attuazione; integrandola invece, all'occorrenza e ove se ne presenti vera necessità, con istituzioni parastatali.

§ 1. *Il criterio, profondamente corporativo, adottato dal legislatore fascista per la scelta degli strumenti attuanti la politica sociale.*

Da ciò si deduce che la politica sociale dello Stato fascista si attua mediante: *a*) l'obbligatorietà delle relative norme; *b*) il controllo statuale sulla loro osservanza; *c*) la gestione, di norma, da parte degli interessati delle relative istituzioni sociali, ed, eccezionalmente, mediante opere parastatali, da parte dello Stato; *d*) l'integrazione, ove se ne presenti la necessità, delle istituzioni gestite dagli interessati.

Con questo sistema ci sembra che si raggiungano i vantaggi propri della gestione statale e di quella privata, evitandone tutti o gran parte degli inconvenienti. Cioè così si attua un ordinamento sociale elastico, veramente aderente alle necessità effettive, gradatamente trasformantesi e adeguantesi alle stesse, e si evita per converso di creare un ma-

stodontico apparato burocratico che indubbiamente ad un certo momento dovrebbe risentire d'elefantiasi macchinistica. E' questo infatti il pericolo comune a istituzioni del genere e la storia politica è larga di ammaestramenti e di insegnamenti, che vanno dall'esperimento di Diocleziano ai primi tentativi delle leggi inglesi sull'assistenza legale. E l'unica via per ovviare a questo pericolo ci sembra si trovi nel sistema che, con l'obbligatorietà imposta e garantita dallo Stato, ottiene l'attuazione piena della funzione sociale, e, con la gestione, affidata di norma agli interessati, evita il pericolo della burocratizzazione elefantiaca di tale attività. E' perciò che questo sistema risponde anche profondamente alla particolare natura dello Stato fascista, in quanto corporativo. Poichè cioè affida al cittadino stesso la tutela della propria esistenza e coi mezzi di esso ottiene la garanzia del suo sviluppo.

Ma quali, secondo il legislatore, sarebbero gli interessati cui lo Stato deve affidare, di norma, l'istituzione e la gestione dei mezzi attuanti la politica sociale? Forse i cittadini uti singuli? No.

Noi li ravvisiamo: *a*) nella famiglia; *b*) nell'associazione professionale; *c*) nelle istituzioni create dalle associazioni professionali, sia singolarmente che pariteticamente; *d*) negli enti locali; *e*) nelle opere nazionali parastatali che lo Stato istituisce onde integrare l'opera dei singoli e di cui alle precedenti lettere.

Vogliamo ora accennare più particolarmente a ciascuno di questi istrumenti, attraverso i quali lo Stato ottiene la attuazione della propria politica sociale.

§ 2. *La famiglia.*

La politica sociale non annulla e tanto meno mortifica la funzione e l'importanza della famiglia. Anzi. La pone a base insostituibile della propria azione. Giustamente ne dice in proposito il Lo Monaco (28): « Gli organi dell'assistenza

(28) In *La politica assistenziale dell'Italia fascista*, op. cit.

sociale in tanto intervengono in quanto manchi o sia insufficiente o incongrua l'azione della famiglia. E' questo il principio fondamentale di tutta l'organizzazione assistenziale, la quale perciò ha carattere meramente integrativo ». « Se però la famiglia non può considerarsi come organo dell'assistenza sociale, essa è tuttavia, o almeno può essere in condizioni normali, strumento efficacissimo di assistenza sociale, in quanto le attività dei singoli componenti concorrono potentemente alla conservazione e al miglioramento fisico e morale della razza. Concorrono in tale e così larga misura a questo risultato, che spesso l'azione degli organi assistenziali si riduce ad una mera azione di incoraggiamento dell'attività familiare ». « Per la formazione delle nuove generazioni, molto certamente possono e debbono fare gli organi assistenziali. Ma tuttavia assai scarsi sarebbero i risultati dell'azione di questi organi ove fossero manchevoli le attività familiari. Se la sterilità volontaria divenisse una consuetudine della maggioranza delle famiglie, e peggio ancora, se il matrimonio cadesse in disuso e le unioni libere e clandestine si moltiplicassero e prevalesse fra le madri naturali la triste pratica del disconoscimento della prole, le provvidenze assistenziali, per quanto ben congegnate, per quanto larghe e razionali, non potrebbero mai impedire la diminuzione della popolazione e la decadenza fisica e morale della razza. Diminuzione numerica, non soltanto per la riduzione delle nascite, ma anche per aumento di mortalità, giacchè la mortalità infantile è specialmente elevata tra i nati illegittimi. Decadenza fisica, perchè la gracilità, il rachitismo, la morbilità in genere sono largamente diffusi tra i fanciulli nati da unioni illegittime e perchè i fanciulli, allevati in modo antigienico nei primi anni della vita e trascurati fisicamente negli anni successivi, difficilmente crescono sani e robusti. Decadenza morale, perchè l'osservazione e l'esperienza dimostrano che l'educazione morale dei primi anni ha un'influenza decisiva sul resto della vita e che nella famiglia, più che altrove, il cuore si educa, il costume si forma, l'intelligenza si sveglia

e il carattere si piega al bene o al male, di modo che il fanciullo, il quale non trascorre la sua infanzia in un sano ambiente familiare, assai difficilmente raggiunge il livello morale di quelli che debbono invece prevalentemente la formazione della loro personalità alla sollecitudine, al buon esempio e ai buoni consigli dei genitori. Così dunque l'assistenza sociale, nei riguardi della formazione delle nuove generazioni, presuppone necessariamente l'assistenza familiare, sulla quale anzi si fonda. Anche per quel che riguarda la prevenzione e la cura delle malattie sociali e l'assistenza agli invalidi e ai vecchi è fondamentale l'azione della famiglia e integrativa quella dell'assistenza sociale. La politica assistenziale del Fascismo si ispira appunto al criterio fondamentale di valorizzare nel più alto grado le iniziative e le attività familiari ». « Appunto perchè la politica assistenziale fascista, nella grande opera di risanamento e miglioramento fisico e morale della Nazione, si ispira al concetto di valersi largamente della collaborazione familiare, il Governo fascista tende, in tutti i modi, a rinsaldare il basilare istituto della famiglia ».

Lo Stato cerca pertanto di potenziare nei suoi valori morali e materiali la famiglia, integrandone l'opera, non mai, si intende, fin dove ciò è possibile, sostituendosi ad essa.

Ecco perchè essa è magnifico strumento dell'azione sociale dello Stato e di essa questo continuamente si avvale pel raggiungimento dei propri fini, integrandone solo l'opera là dove ciò è socialmente necessario o dove subiettivamente lo diventa per l'insufficienza delle sue forze morali o materiali.

§ 3. *L'associazione professionale.*

A questa il legislatore ha affidato la tutela del cittadino produttore, nei suoi diversi aspetti, da quello morale a quello legale, a quello assistenziale, ecc. Dopo la famiglia essa rappresenta infatti l'istituzione sociale più vicina e aderente alle necessità e ai bisogni del cittadino, quella cioè che più di tutte e meglio di tutte è in grado di conoscerlo, in quanto

egli partecipa cotidianamente della sua vita. E' perciò che le associazioni professionali rappresentano il naturale e logico organo di tutela del cittadino e che il legislatore ha saggiamente potenziato, nel reciproco interesse dello Stato e del cittadino.

§ 4. *Le istituzioni promananti, singolarmente o pariteticamente, dalle associazioni professionali.*

Poichè le associazioni di categoria non possono, da sole, assolvere a determinate funzioni, ecco che lo Stato, come è detto alla dichiarazione XXIX della Carta del Lavoro, impone la loro consorziazione allo scopo di assolvere collettivamente a specifici compiti. Questa consorziazione può avvenire sia in scala provinciale che regionale o nazionale, tra le associazioni di una medesima categoria, sia tra quelle di categoria diversa o anche addirittura tra quelle delle categorie dei datori e dei lavoratori, a seconda delle necessità e degli scopi che gli enti nascenti devono perseguire.

§ 5. *Gli enti locali.*

Ad essi lo Stato affida determinate mansioni relative specialmente all'assistenza di soccorso o all'assistenza di speciali categorie di non rieducabili, cioè ad essi demanda quel compito che nè la famiglia nè le associazioni di categoria o le loro istituzioni potrebbero adempiere perchè esorbitanti dalle loro competenze e talvolta anche dalle loro possibilità.

§ 6. *Le opere nazionali parastatali.*

Quando l'azione sociale non può essere svolta mediante gli strumenti accennati ai precedenti §§. 2, 3, 4 e 5, ecco sorgere la necessità per lo Stato di provvedervi. Siccome il provvedervi direttamente potrebbe portare a quelle conseguenze che abbiamo già accennato, si pone l'opportunità di provvedervi mediante opere autonome, responsabili, la cui azione essendo limitata viene ad avere carattere più adeguato e evita il pericolo della elefantiasi. E' questo specialmente il

caso degli istrumenti necessari per raggiungere gli obiettivi generali della politica sociale e, in parte, quelli che mirano a garantire la formazione e la preparazione del cittadino. E di essi si avvale come dei più idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi propostisi.

Capo IV. I limiti.

Se, evidentemente, la politica sociale deve avere dei limiti questi non possono che essere costituiti o da un eccessivo intervento disciplinatore e coordinatore da parte dello Stato o, all'opposto, da un intervento inadeguato. Nel primo caso avremmo cioè un ordinamento sociale, più che autoritario, tirannico, annullante anche l'individualità, oltre che l'individualismo dei cittadini. Nel secondo invece avremmo un ordinamento che non sarebbe neanche più tale in quanto l'arbitrio degli individui lo porterebbe all'anarchia. Evidentemente sia dall'uno che dall'altro di questi due estremi il nostro legislatore è stato lontano. Ciò è pacifico e notoriamente riconosciuto; basti pensare del resto alle esplicite dichiarazioni della Carta del Lavoro, per non dire poi della cotidiana prassi politica e delle affermazioni dei responsabili.

Il problema però non è nell'enunciazione e nel riconoscimento della necessità di stare nel giusto mezzo tra i due estremi, tirannia ed anarchia, onde attuare una vera autorità statuale contemperata a una necessaria libertà individuale. Sta invece nell'attuare un sistema che garantisca automaticamente l'osservanza di questo principio.

Nella prassi politica infatti è facile sbandare, per dirla con terminologia parlamentare, o a destra o a sinistra, cioè tendere e anche arrivare a regimi tirannici o anarchici. La storia e anche la cronaca sono molto istruttive in proposito. Ecco perchè non basta l'enunciazione ma occorre che l'ordinamento sociale sia congegnato in modo che automatica-

mente, nell'eventualità di uno sbandamento, intervengano altre forze onde riportare il tutto in equilibrio. E ciò avviene con la politica sociale dello Stato fascista?

Sì. A nostro avviso essa risolve infatti anche questo problema, che è poi il problema storico dello Stato. E come? Precisamente mediante un equilibrio dinamico delle forze, che chiameremo individualistiche e autoritaristiche, e che si trovano in ogni individuo. In ogni uomo infatti v'ha bene e male, luce ed ombra, egoismo e altruismo. Sono forze antitetiche, dalle quali nasce il bene come il male, a seconda che esse trovino e mantengano una posizione di equilibrio o invece singolarmente prevalgono. E tale equilibrio, mantenuto o rotto, sia nella classe dirigente di un determinato Stato che nella maggioranza dei suoi cittadini, spiega i diversi orientamenti politici che, a parità di condizioni obiettive, si rilevano nella storia. Così anche si spiega perchè identiche costituzioni hanno avuto fortuna in certi paesi e sono invece state dannose in altri. Precisamente cioè perchè non sono riuscite a neutralizzare le forze sociali negative determinando un equilibrio dinamico positivo. Ecco anche perchè si dice che non bastano buone leggi per avere un buono Stato. Cioè è necessario ottenere negli stessi cittadini l'attuazione di questo equilibrio dinamico che non è soltanto frutto di educazione ma è anche nel contempo coazione a scegliere e mantenersi nella via socialmente migliore.

L'ordinamento sociale auspicato dalla politica sociale, come teoricamente il migliore e il più adatto, nulla perciò raggiungerebbe se non garantisse questo equilibrio. Ma, si dirà, allora converrebbe addirittura elidere uno dei due termini!

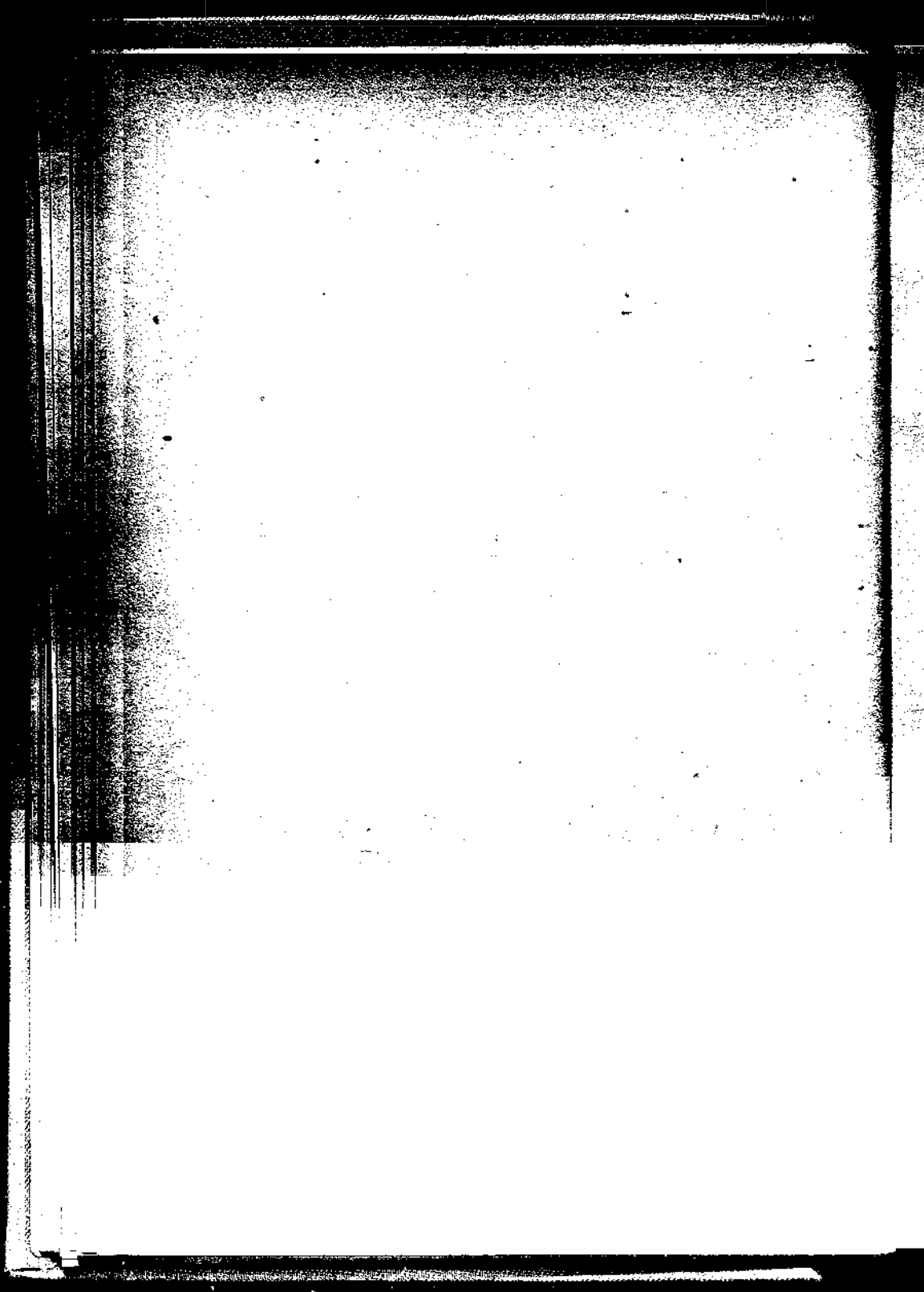
No, invece, perchè eliminando sia l'uno che l'altro non si avrebbe mai società civile: e la storia di ciò dà ampia testimonianza. Solo dalla loro contemperanza infatti vi ha vita per lo Stato, in quanto vi ha movimento e sviluppo. E socialmente solo lo sviluppo è bene; la stasi, qualunque e comunque essa sia, è sempre male. E il nostro ordinamento,

quale lo sta costruendo il legislatore fascista, garantisce appunto questo equilibrio. E qui vi ha la misura della sua eccellenza. A ben vedere infatti la politica sociale educa il cittadino a due principî: alla individualità e alla socialità. Principî che, combinati sul terreno sociale-politico, costituiscono la più certa garanzia per il contemporaneo sviluppo dell'individuo e dello Stato. Ma l'ordinamento sociale non soltanto educa a questi due principî, sibbene costantemente inquadra il cittadino, contemporaneamente, in due istituzioni sociali che ne promuovono il reciproco sviluppo e pertanto, sotto l'egida dello Stato, il reciproco contemperamento. Così, ad esempio, nella fase di formazione e di preparazione il cittadino fa parte della famiglia, che educa essenzialmente alla individualità, (nome, distinzione, ecc.), ma contemporaneamente partecipa, volta volta, dell'O.N.M.I., dell'O.N.B., dei F.G.C. o dei G.U.F. che lo educano invece alla socialità (inquadramento, numero, divisa, ecc.). E così dicasi per il periodo di produttività. Il cittadino fa infatti parte delle associazioni professionali, che, in quanto lo tutelano, affermano il principio individualistico, ma, anche, sebbene indirettamente, fa parte delle corporazioni che affermano invece il principio sociale. Ecco pertanto come avviene l'equilibrio, e come dinamicamente è mantenuto. E tale criterio è seguito e realizzato appieno nel nostro ordinamento sociale in quanto vi ha una sequenza ininterrotta di istituzioni che da una parte educano e garantiscono l'individualità e dall'altra educano e garantiscono la socialità.

L'ottenimento di questo equilibrio ci sembra ponga anche su nuove basi il problema della costituzionalità dello Stato. Crediamo infatti di ravvisare in esso un nuovo e più idoneo mezzo, di quello tradizionale della tripartizione, per ottenere e garantire l'osservanza dei diritti dei singoli e dei diritti dello Stato.

Col Mosca crediamo infatti che in tal modo si garantisce l'attuazione di quell'equilibrio delle forze sociali che

costituisce la maggiore delle garanzie per il rispetto della giustizia. Equilibrio questo che conosce del resto, come in segnano Polibio e Cicerone, il luminoso precedente di Roma che, pur non conoscendo la tripartizione, non fu certamente, nei periodi migliori, stato tirannico o anarchico.

Ci sembra perciò, a questo punto, di poter concludere che l'ordinamento sociale, così come è presentemente auspicato dalla politica sociale dello Stato fascista, realizza veramente le condizioni migliori perchè, anche in tempi e in evenienze più diversi, ed è questo quello che politicamente sopratutto importa, vengano sempre osservati e rispettati i limiti ad essa posti e sia garantita l'ordinata esistenza, lo sviluppo e l'incremento costante della società statuale.

PARTE SECONDA

LE ISTITUZIONI DEL NUOVO ORDINAMENTO SOCIALE DELLO STATO FASCISTA

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

A ben considerare lo stato di fatto della nostra legislazione e quello della prassi sociale non si può certo parlare, nel senso che abbiamo visto, di un compiuto e organico ordinamento sociale dello Stato fascista. Oggi infatti siamo ancora ben lontani da ciò. Molto invero c'è ancora da fare e numerose sono le istituzioni da coordinare, diverse quelle da assorbire, parecchie anche quelle da trasformare e aggiornare, per non parlare poi delle molte leggi che hanno bisogno di revisione e di organica integrazione. Nonostante tutto ciò però, e benchè si debbano riconoscere e ammettere lacune e insufficienze, noi riteniamo che già oggi si possono ritrovare in atto i pilastri di un costruendo ordinamento sociale. Cioè di esso c'è lo scheletro o, se più piace, la trama. E, poichè ne esiste l'intelaiatura, si tratta perciò soltanto di tesservi. Tale ordinamento invero è una costruzione ancora in cantiere, ma siamo già ben lontani dalla concezione e dalla prassi dello Stato liberale. Chi perciò guardasse a quello che oggi esiste come a una meta raggiunta mal si apporrebbe, ma egualmente sarebbe nel falso chi fosse d'avviso che siamo ancora alla fase beneficenziaria nella concezione sociale dello Stato.

Della transitorietà dell'attuale situazione dava ampia testimonianza Mussolini, nel discorso di Torino (1), facendo questa precisa affermazione: « Ci siamo sganciati dal concetto troppo limitato di filantropia per arrivare al concetto più vasto e più profondo di assistenza. Dobbiamo fare ancora un passo innanzi, dall'assistenza dobbiamo arrivare all'attuazione piena della solidarietà nazionale ». Ecco l'ob-

---

(1) 23 ottobre 1932-X.

biettivo al quale lo Stato fascista deve tendere (2) e che il Duce, nella sua geniale intuizione, ha segnato, e per il quale la politica sociale deve apprestare i mezzi necessari. Così infatti questa va concepita, come del resto è stata anche dal Duce definita, sempre nel discorso di Torino, « cioè come sistema di solidarietà sociale, non più inteso come un semplice fatto morale ma come il carattere essenziale, concreto e attuale della vita sociale politicamente disciplinata ».

L'attento studio e la diligente considerazione dello stato di fatto della legislazione e della prassi sociale, nonchè la lucida precisazione mussoliniana, ci confermano nel convincimento che l'attuale legislazione e gli esistenti istituti sociali consentono, in sede di sistemazione scientifica, il loro ordinamento in un tutto organico e completo (3). E ciò sopratutto ci sembra possibile perchè il legislatore, pur nella disorganicità della sua attività, non è mai venuto meno a quelli che potremmo dire i principi generali della nuova concezione della funzione sociale dello Stato. Perciò tutte le provvidenze e gli istituti da esso accettati, trasformati o creati possono trovare sistemazione scientifica in un ordinamento organico.

---

(2) Nella relazione generale sull'attività assistenziale del P.N.F. (al 28 ottobre 1933-XII) è detto, a questo proposito: « per lo Stato fascista il soccorso organizzato in favore dell'individuo bisognoso non ha valore in quanto rispondente a un sentimento di carità verso il prossimo, ma eminentemente in quanto attraverso l'azione dell'assistenza si può raggiungere la valorizzazione dell'individuo che è parte vitale dell'organismo statale. Base della vita economica-sociale sono la solidarietà e la collaborazione delle classi, convergenti verso l'unità suprema dello Stato ».

(3) Giuseppe Bottai, prefando *La legislazione assistenziale nel diritto fascista* di A. Lo Monaco-Aprile, così parla della necessità di un'opera scientifica di coordinazione: « è chiaro che l'indagine e l'opera di coordinazione scientifica in questa materia rivestono un'importanza non trascurabile. Infatti occorre qui conciliare quanto in passato fu fatto con le necessità del presente e dell'avvenire, tenendo fisso l'occhio alla mutata funzione dello Stato ».

Dalla sistemazione scientifica di tale materia scaturirà poi ancora meglio la necessità della sua pratica revisione e del suo organico coordinamento. E sarà, questo, compito successivo che non potrà non sboccare in un pratico ordinamento sociale, preciso, duttile, adeguato, elastico, perfettamente rispondente, insomma, alla natura dello Stato fascista.

Quale poi in definitiva possa essere questo ordinamento sociale noi l'abbiamo già accennato nella parte prima. Esso ci sembra fra tutti i possibili il più adatto e il più organico. Ecco perchè crediamo qui di adottarlo incasellando in esso le varie provvidenze legislative e gli istituti attualmente esistenti.

A questo punto però torna opportuno precisare, onde evitare equivoci e pericolosi fraintendimenti e sopratutto errate valutazioni, che, « de jure condito », per molti casi, non si può parlare di istituzioni sociali. Così, ad esempio, nella maggior parte della legislazione relativa alle istituzioni per i cittadini in generale e di quella riguardante i vecchi e anche i cittadini benemeriti. Così anche è da osservare che gli istituti attualmente esistenti, e che noi incaselliamo nella parte relativa al cittadino produttore hanno di fatto natura e compiti spesso diversi. Noi abbiamo però ritenuto di inserirli egualmente, guardando sopratutto all'azione che svolgono o che dovrebbero svolgere secondo quell'ideale già accennato ordinamento sociale che ci sarà sempre di guida e di paragone. Cioè, insomma, il criterio seguìto è stato precisamente quello di inserire, là dove il nostro ideale ordinamento lo prevede tutte quelle previdenze che il legislatore ha predisposto e che tendono al relativo specifico scopo. Data però la mole di tutte le provvidenze e le istituzioni previste dal nostro ordinamento, di tutte non potremo che fare cenno, richiamando solo parte della vigente legislazione, sempre a prescindere da quanto disposto nei codici. Solo invece per alcune speciali istituzioni particolarmente caratteristiche e che a noi sembrano possano essere i prototipi del nuovo

ordinamento, quali il P.N.F., l'O.N.M.I., l'O.N.B., il P.N.A.S., abbiamo ritenuto di entrare in maggiori particolari, onde dal loro esempio indicatore si possa trarre lo schema di istituzioni che noi auspichiamo abbiano, al più presto, a sostituire, inquadrare, coordinare e integrare l'attuale disorganica legislazione sociale dello Stato fascista.

CAPITOLO PRIMO

LE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE ALLE CONDIZIONI GENERALI DI VITA DEL CITTADINO.

PRELIMINARI

Lo Stato fascista onde assolvere alla funzione sociale che gli è propria, non può limitarsi a predisporre, sia direttamente che indirettamente, specifiche provvidenze sociali a favore del cittadino, preso e considerato nei tre caratteristici periodi della sua vita, cioè in quello di formazione, in quello di produttività, e in quello di vecchiaia. Ci sono infatti condizioni generali d'ambiente che non ineriscono direttamente a nessuna di queste tre fasi della vita individuale. Tali, ad esempio, quelle relative alla sicurezza, all'igiene e alla sanità pubblica. Ci sono necessità sociali proprie sia del periodo di formazione che di quelli di produttività e di vecchiaia, quali quelle relative alla previdenza, all'assistenza, alla formazione culturale e sportiva. Esistono poi servizi d'indole generale e che lo Stato non può affidare nè ai singoli, nè alle categorie. Lo Stato ha anche infine bisogno di organi di controllo, di collegamento e di selezione.

Ecco pertanto come, dovendo esplicare una tale azione a favore di tutti indistintamente i cittadini presi nella loro generalità, lo Stato deve ordinare speciali istituzioni alle quali affidare specificatamente questi compiti. Ed ecco come sorge la necessità di istituzioni sociali a natura e a scopi generali; e che noi qui appunto accenneremo.

In questo particolare campo lo Stato liberale aveva disseminato non pochi provvedimenti, ed è perciò forse che esso è ancora il più disorganico e quello che più di tutti abbisogna di una revisione, di un intelligente coordinamento e di

un'adeguata integrazione. Le provvidenze infatti, che noi raggrupperemo in 8 fondamentali categorie e che potrebbero domani, sul tipo dell'O. N. M. I., diventare otto organiche istituzioni, sono numerosissime ma anche nello stesso tempo quanto mai disorganiche.

Capo I. La legislazione inerente alla sicurezza, all'igiene e alla sanità pubblica.

La conservazione e lo sviluppo della vita dello Stato richiedono l'esistenza di condizioni generali che a ciò confacciano, non solo, ma anche che, indirettamente, favoriscano lo sviluppo della società statuale. Sono queste appunto le condizioni che lo Stato ha inteso di predisporre con la legislazione riguardante la sicurezza, l'igiene e la sanità pubblica.

§ 1. *Per garantire la sicurezza.*

Qui si deve comprendere tutto quanto il legislatore ha disposto onde garantire, non la incolumità e la difesa dello Stato nell'ambito della società internazionale e pertanto di fronte agli altri Stati, ma nel suo interno, nei confronti e nei rapporti dei cittadini e delle categorie; e va perciò dall'istituzione di speciali corpi armati alla regolamentazione delle pubbliche riunioni, alla prevenzione di infortuni e disastri, al disciplinamento dei portieri, dei mestieri rumorosi, degli spettacoli pubblici, delle guardie particolari, del meretricio, ecc.: disposizioni tutte che sono state raccolte e ordinate nel 1931 in testo unico (4). Qui rientrano anche le provvidenze riguardanti l'istituzione delle speciali milizie,

---

(4) Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R. D. 18 giugno 1931, n. 773, con il relativo regolamento pubblicato con R. D. 21 gennaio 1929, n. 62. Vedere anche in proposito il T. U. 31 agosto 1907, n. 690, delle leggi sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza con il relativo regolamento 20 agosto 1909, n. 666.

da quella delle ferrovie (5), a quella dei porti (6), delle poste e telegrafi (7), delle foreste (8) e della strada (9); l'abolizione della tratta degli schiavi 10); delle bianche, delle donne e dei fanciulli (11); l'istituzione del genio civile (12); i prov-

---

Il R. D. L. 2 aprile 1925, n. 383, che costituisce un corpo di agenti di P. S. (con le successive disposizioni integrative di cui al R. D. 15 agosto 1925, n. 1555; al R. D. L. 15 agosto 1925, n. 1575; al R. D. L. 18 ottobre 1925, n. 1846), e il relativo regolamento approvato con R. D. 30 novembre 1930. n. 1629. Il R. D. L. 9 gennaio 1927, n. 33. per il riordinamento del personale dell'amministrazione di P. S. e dei servizi di polizia (modificato dal R. D. 17 novembre 1932, n. 1595). Il R. D. 24 dicembre 1911 che approva il regolamento organico dei Carabinieri reali. Il R. D. L. 16 maggio 1926, n. 855. sull'ordinamento e l'organico degli ufficiali dell'arma dei CC. RR. con le successive modificazioni del R. D. L. 8 maggio 1927, n. 679, e del R. D. L. 26 luglio 1929, n. 1430. Il regolamento speciale 9 gennaio 1927, n. 147, per l'impiego di gas tossici. Il R. D. L. 6 agosto 1926, n. 1486, per la disciplina e il coordinamento delle pubbliche manifestazioni di intellettualità, beneficenza, sport, commemorazioni e onoranze. Reg. 27 ottobre 1891. n. 605, sul meretricio. nell'interesse dell'ordine pubblico, della salute pubblica e del buon costume, ecc. ecc.

(5) Il R. D. L. 14 giugno 1925, n. 1174, istitutivo (con modificazioni di cui alla L. 8 luglio 1929, n. 1337).

(6) Il R. D. L. 14 giugno 1925, n. 1303, istitutivo. Il R. D. L. 28 ottobre 1927, n. 2073, stabilisce il nuovo ordinamento abrogando le disposizioni precedenti.

(7) Il R. D. L. 16 luglio 1925, n. 1466, istitutivo (con modificazioni di cui alla L. 8 luglio 1929, n. 1373).

(8) Il R. D. L. 16 maggio 1926, n. 1066, istitutivo (con le successive modificazioni e integrazioni, di cui al R. D. L. 29 gennaio 1928, n. 162, alla L. 13 dicembre 1928, n. 3141) col Regolamento 13 agosto 1926, n. 1465.

(9) Il R. D. 26 novembre 1928, n. 2716, istitutivo (con modificazioni e integrazioni, di cui alle LL. 24 maggio 1930, n. 537, e 8 giugno 1931, n. 836) e R. D. 20 ottobre 1932, n. 1554, col regolamento.

(10) Atto generale antischiavista, conchiuso a Bruxelles il 2 luglio 1890, reso esecutivo in Italia con L. 19 luglio 1892, n. 372. Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926, per la soppressione dello stato di schiavitù, resa esecutiva con R. D. 26 aprile 1928, n. 1723.

(11) R. D. L. 25 marzo 1923, n. 1207, per la repressione della

vedimenti in occasione di terremoti e altre calamità pubbliche (13); quelli relativi alla polizia portuaria (14); alle automobili e alla circolazione stradale (15), ecc. ecc.

§ 2. *Per assicurare l'igiene e la sanità.*

Vi dispone in maniera adeguata il testo unico del 1907 (16), ma si possono in proposito ricordare molti e molti altri provvedimenti, da quelli riguardanti le malattie so-

---

tratta delle donne e dei fanciulli. Convenzioni internazionali di Parigi del 4 maggio 1910 per la repressione della tratta delle bianche; di Ginevra del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli; rese esecutive con R. D. 31 ottobre 1923, n. 2749.

(12) T. U. 3 settembre 1906, n. 522 delle leggi sull'ordinamento del corpo reale del genio civile, e Regolamento approvato con R. D. 2 marzo 1931, n. 287.

(13) R. D. 2 settembre 1919, n. 1915, sull'ordinamento dei servizi di pronto soccorso in occasione di terremoti. R. D. L. 9 dicembre 1926, n. 2389, per i disastri tellurici o di altra natura. D. M. 15 dicembre 1927 con norme di applicazione del R. D. L., n. 2389, ecc. Convenzione internazionale di Ginevra del 12 luglio 1927, per l'istituzione di una unione internazionale di soccorso per le calamità pubbliche, resa esecutiva con legge 21 giugno 1928, n. 1761.

(14) L. (T. U.) 2 aprile 1885, n. 3095, sui porti, spiaggie e fari, con Reg. 26 settembre 1904, n. 713. R. D. 21 gennaio 1926, n. 309, sulla commissione permanente per l'illuminazione e il segnalamento delle coste. R. D. 23 giugno 1930, n. 1250, con precisazioni per evitare gli abbordi in mare nell'interno o in prossimità dei porti.

(15) R. D. 8 dicembre 1933, n. 1740, col testo unico delle norme per la tutela della strada e per la circolazione. Convenzione internazionale ed allegati, stipulata a Parigi il 24 aprile 1926, per la circolazione automobilistica e per la circolazione stradale, resa esecutiva con R. D. 6 gennaio 1928, n. 1624. Accordi di Ginevra approvati con L. 15 giugno 1933, n. 886.

(16) T. U. 1° agosto 1907, n. 636 delle leggi sanitarie (con relative successive modifiche). Con L. 6 luglio 1933, n. 947, è stata però autorizzata la pubblicazione di un nuovo T. U. Vedere anche L. 16 luglio 1916, n. 947, concernente disposizioni varie sulla sanità pubblica. R. D. 30 dicembre 1923, n. 2889, sulla riforma degli ordinamenti sanitari, modificante tutte le disposizioni precedenti. Regolamento 16

ciali (17), quali il cancro e i tumori maligni (18), la malaria (19), la pellagra (20), la sifilide e le altre malattie veneree (21), il tracoma (22), la tubercolosi (23); a quelli sull'oppio (24) e gli stupefacenti (25); a quelli sulla polizia mortuaria (26), e su quella veterinaria (27); alla sanità ma-

---

gennaio 1927, n. 155, per i laboratori provinciali e comunali d'igiene e profilassi. L. 23 giugno 1927, n. 1070, con disposizioni varie sulla sanità pubblica, con regolamento 6 dicembre 1928, n. 3112. Convenzione sanitaria internazionale di Parigi del 21 giugno 1926, resa esecutiva con R. D. 16 agosto 1929, n. 1680, ecc.

(17) D. M. 15 ottobre 1923 sulla denuncia obbligatoria di alcune malattie a carattere diffusivo.

(18) R. D. L. 23 luglio 1926, n. 1427, per la lotta contro il cancro e i tumori maligni (con relative modifiche).

(19) Reg. 28 febbraio 1907, n. 61, per la esecuzione delle leggi dirette a diminuire la causa della malaria e per la vendita del chinino (con successive modifiche). L. 22 giugno 1933, n. 851, coordinante e integrante le norme dirette a diminuire le cause della malaria.

(20) Vedere T. U. leggi sanitarie.

(21) Regolamento 25 maggio 1923, n. 846, per la profilassi delle malattie veneree e sifilitiche.

(22) R. D. 23 ottobre 1919, n. 2292, con provvedimenti per combattere il tracoma.

(23) D. Lt. 26 luglio 1917, n. 1231, per combattere la tubercolosi. L. 23 giugno 1927, n. 1276, istitutiva dei consorzi provinciali antitubercolari. R. D. L. 14 gennaio 1932, n. 275, con norme integrative.

(24) Convenzione internazionale dell'Aja del 23 gennaio 1912, resa esecutiva con R. D. 9 febbraio 1922, n. 335, Convenzione internazionale di Ginevra, sostitutiva per la maggior parte della precedente, del 19 febbraio 1926, resa esecutiva con R. D. L. 31 dicembre 1928, n. 3517.

(25) L. 18 febbraio 1923, n. 396, per la repressione del commercio abusivo di sostanze aventi azione stupefacente, con regolamento 11 aprile 1929, n. 1086 (con modificazioni di cui al D. M. 10 febbraio 1930 e al D. M. 14 luglio 1931). L. 6 gennaio 1933, n. 130, approvante la convenzione internazionale sulla fabbricazione e la distribuzione degli stupefacenti, stipulata a Ginevra il 13 luglio 1931.

(26) Regolamento speciale 25 luglio 1892, n. 448. L. 11 giugno 1922, n. 880, sulla zona di rispetto dei cimiteri.

(27) Regolamento speciale 10 maggio 1914, n. 533, integrato da

rittima (28); a quelli specialissimi relativi a voci diverse, quali l'acqua potabile (29), alimenti e bevande (30), carni (31), conserve alimentari (32), febbre gialla (33), vaccinazione (34), latte (35), lebbra (36), mosche (37), alcoolismo (38); a quelli

---

D. M. 24 gennaio 1933. Vedere anche L. organica 29 giugno 1929, n. 1366, sulla produzione zootecnica.

(28) Regolamento 29 settembre 1895, n. 636, per la sanità marittima (con modifiche di cui al R. D. 7 luglio 1910, n. 573; al R. D. 12 aprile 1917, n. 1056; al R. D. 11 gennaio 1923, n. 167, e al R. D. 29 novembre 1925, n. 2288).

(29) L. 25 giugno 1911, n. 586 a favore dei comuni per la provvista di acqua potabile, per mutui, per opere d'igiene ecc., con relativo regolamento 6 ottobre 1912, n. 1306. L. 19 novembre 1921, n. 1704, per la concessione di mutui per opere pubbliche riguardanti provviste di acqua potabile e opere igieniche (modificata con R. D. 8 febbraio 1923, n. 287; R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3132, con nuove agevolazioni ai comuni per provvista di acqua ed opere d'igienè; D. M. 30 giugno 1925 per l'erogazione dei sussidi per opere igieniche e di provvista di acqua potabile).

(30) Regolamento 3 agosto 1890, n. 7045, per la vigilanza igienica sugli alimenti, sulle bevande, e sugli oggetti di uso domestico (modificato dal R. D. 4 agosto 1895, n. 551). Convenzione internazionale, 16 ottobre 1912 di Parigi per la unificazione dei modi di presentare i risultati di analisi delle materie destinate all'alimentazione dell'uomo e degli animali, resa esecutiva con L. 15 luglio 1926, n. 1585.

(31) Regolamento 20 dicembre 1928, n. 3298, per la vigilanza sanitaria delle carni (integrato dal D. M. 28 gennaio 1932).

(32) Regolamento 14 ottobre 1926, n. 1927, per le fabbriche di conserve alimentari preparate con sostanze vegetali.

(33) D. M. 15 marzo 1924 per la difesa contro l'importazione della febbre gialla.

(34) D. M. 23 ottobre 1890 sulla vaccinazione obbligatoria. Regolamento speciale 29 marzo 1892, n. 329, sulla conservazione del vaccino e sulla vaccinazione obbligatoria. Decreto del Capo del Governo 2 dicembre 1926 sull'obbligatorietà della vaccinazione antitifica. L. 16 luglio 1916, n. 947, con disposizioni varie sulla sanità pubblica.

(35) Regolamento 9 maggio 1929, n. 994, sulla vigilanza igienica del latte destinato al consumo diretto.

(36) D. M. 14 settembre 1923 sulla denuncia di casi sospetti di lebbra. L. 11 gennaio 1926, n. 272, con provvedimenti.

infine che tutelano l'igiene e la sanità con la costruzione di edifici adeguati e in proposito, oltre al generico controllo previsto per l'edilizia mediante il genio civile, si possono ricordare tutti i provvedimenti adottati per favorire l'elevazione di case igieniche, da quelli per le case economiche e popolari (39), a quelli per le case coloniche o rurali (40), per le case dei ferrovieri (41), degli impiegati civili e milita-

(37) L. 29 marzo 1928, n. 858, con disposizioni per la lotta contro le mosche. D. M. 20 maggio 1928 con norme obbligatorie di cui sopra.

(38) L. 19 giugno 1913, n. 632, per combattere l'alcoolismo (con modificazioni al R. D. L. 7 ottobre 1923, n. 2208) con relativo Regolamento 22 ottobre 1914, n. 1238 (modificato con D. L. 6 maggio 1917, n. 822).

(39) T. U. 30 novembre 1919, n. 2318, delle leggi per le case popolari ed economiche e per l'industria edilizia (il regolamento relativo è in preparazione. Il regolamento precedente è del 12 agosto 1908 n. 528); (con modifiche e aggiunte di cui al R. D. L. 8 gennaio 1920, n. 16; al R. D. L. 11 marzo 1923, n. 691; al R. D. 15 luglio 1923, n. 1714; al R. D. L. 7 ottobre 1923, n. 2412). R. D. L. 29 dicembre 1927, n. 2655, circa gli istituti per case popolari. R. D. 11 gennaio 1923, n. 65, circa l'abolizione di commissioni e comitati e l'istituzione di istituti autonomi per le case popolari. R. D. L. 7 febbraio 1926, n. 193, sull'ordinamento dei servizi preposti alla edilizia popolare ed economica ed altri procedimenti. R. D. L. 16 agosto 1926, n. 1714, con varie disposizioni per l'edilizia popolare. R. D. L. 11 febbraio 1929, n. 283, con disposizioni varie. R. D. 8 novembre 1921, n. 1636, per l'esecuzione della L. N. 1177 del 1921, ecc.

(40) R. D. 2 ottobre 1921, n. 1332 circa il beneficio del concorso governativo nel pagamento degli interessi sui mutui per la costruzione di case coloniche. R. D. 19 giugno 1924, n. 1030, esonerante da formalità nelle concessioni di mutui per costruzione di edifici rurali. R. D. L. 5 aprile 1925, n. 438, per le concessioni di mutui per costruzione di fabbricati rurali. Qui vanno anche ricordate le dichiarazioni di Mussolini, alla II assemblea quinquennale del Regime, circa il rinnovamento delle case rurali.

(41) L. 14 luglio 1907, n. 553, per la costruzione di case economiche per ferrovieri (con modifiche di cui ai R. D. 28 giugno 1912,

ri (42), degli impiegati e agenti delle poste e telegrafi (43), degli ex combattenti (44), degli invalidi di guerra (45); e per ultimo alle disposizioni a favore degli stabilimenti termali, idroterapici e affini (46).

Capo II. La legislazione inerente alla previdenza.

Si può dire che la società e civiltà stesse esistono in quanto v'ha previdenza. Senza questa infatti quelle non sono pensabili. Lo Stato perciò ha tutto l'interesse di coltivare e sviluppare nei cittadini tale virtù, non solo per-

---

n. 728 e 3 maggio 1923, n. 1058), con relativo regolamento 25 febbraio 1915, n. 412 (con modifiche di cui al R. D. 9 gennaio 1933, n. 58). R. D. L. 3 settembre 1925, n. 1614, per il livellamento dei canoni di affitto.

(42) R. D. L. 25 ottobre 1924, n. 1944, per fornire alloggi a condizioni favorevoli agli impiegati dello stato civile e militare, con relativo regolamento 20 novembre 1924, n. 1945. R. D. L. 7 febbraio 1926, n. 193, e 29 luglio 1926, n. 1644, con nuove disposizioni per l'istituto nazionale delle case degli impiegati dello Stato. R. D. L. 11 febbraio 1929, n. 283 (modificato da D. L. 27 marzo 1930, n. 283) per i funzionari dell'amministrazione coloniale, R. D. L. 14 aprile 1927, n. 609, per gli ufficiali della M. V. S. N. Legge 24 giugno 1929, n. 1136, per gli ufficiali della M. V. S. N.

(43) R. D. L. 30 dicembre 1926, n. 2243 per l'acquisto e la costruzione di case economiche per i funzionari e agenti dell'amministrazione postale e telegrafica.

(44) R. D. L. 7 ottobre 1923, n. 2412, circa modificazioni ed integrazioni al T. U. 30 novembre 1919, n. 2318, per ... e) assegnazione di alloggi cooperativi ad ex combattenti.

45) R. D. L. 17 gennaio 1926, n. 179, sul contributo dello Stato per case per invalidi di guerra. Norme di esecuzione con R. D. L. 9 luglio 1926, n. 1295. R. D. L. 18 marzo 1928, n. 831, per l'ente edilizio per invalidi e mutilati, con D. del Capo del Governo 30 ottobre 1928 per l'applicazione.

(46) L. 16 luglio 1916, n. 947, circa le acque minerali e gli stabilimenti termali, idroterapici, di cure fisiche e affini. R. D. L. 1°

chè in tal modo viene a diminuire il numero dei casi in cui è richiesto il suo intervento, ma sopratutto perchè così il cittadino si potenzia e con sè potenzia la famiglia e la collettività stessa. Ecco perchè il legislatore ha dato il più grande impulso a questo settore favorendolo al massimo, creando speciali enti per la propaganda e la formazione di una psicologia previdenziale. Le varie provvidenze adottate vanno da quelle a favore del risparmio a quelle per le mutualità, la cooperazione e l'integrazione delle assicurazioni sociali con assicurazioni volontarie private, ecc.

§ 1. *Per incrementare il risparmio.*

Basta accennare allo sviluppo dato alle Casse di risparmio (47), alle Casse di risparmio postali (48), alle Casse rurali (49), ai conti correnti e assegni postali (50), ai buoni po-

---

luglio 1926, n. 1198, avoca al demanio dello Stato il diritto di utilizzare industrialmente le acque salso-bromo-iodiche. R. D. L. 2 novembre 1933, n. 1579, estende a tutto il Regno il diritto del demanio di utilizzazione delle acque salso-bromo-iodiche.

(47) T. U. 25 aprile 1929, n. 967, delle leggi sulle casse di risparmio e sui monti di pietà di prima categoria. R. D. 5 febbraio 1931, n. 225, che ne approva il nuovo regolamento. R. D. L. 7 settembre 1926, n. 1151, e R. D. L. 6 novembre 1926, n. 1830, per la tutela del risparmio.

(48) Le casse postali di risparmio furono istituite con L. 27 maggio 1875, n. 2779. Vedere in proposito gli articoli 21-35, libro II, parte prima, del T. U. 2 gennaio 1913, n. 453, delle leggi generali e speciali riguardanti la cassa depositi e prestiti, le gestioni annesse, ecc. (con relative successive modifiche). Reg. 11 giugno 1903, n. 394, per il servizio delle casse di risparmio postali. R. D. L. 19 febbraio 1925, n. 296, per concessione di premi ai ricevitori postali, per l'incremento del credito delle casse postali di risparmio. R. D. L. 21 aprile 1927, n. 686, circa i premi per il personale delle imposte, i commissari di bordo ecc. che si siano resi benemeriti nel servizio dei libretti di risparmio postale.

(49) L. 6 giugno 1932, n. 656, sull'ordinamento delle casse rurali ed agrarie.

(50) R. D. 14 giugno 1928, n. 1309, sull'ordinamento del servizio

stali fruttiferi (51), alla creazione dell'Istituto internazionale del risparmio (52).

§ 2. *Per potenziare la mutualità.*

E' questo un fenomeno che ha trovato il massimo potenziamento e sviluppo e che ormai in tutta Italia conta numerosissime istituzioni (53), create sia nell'ambito delle singole categorie, e di cui diremo più in là, sia fra raggruppamenti speciali di cittadini.

§ 3. *Per favorire la cooperazione.*

Anche qui il legislatore ha favorito il naturale formarsi di istituzioni di cooperazione (54), ritenendo di provvedere

---

dei conti correnti e assegni postali (il nuovo regolamento non è ancora pubblicato. Il precedente è del 9 maggio 1918, n. 622, con relative modifiche).

(51) R. D. 26 dicembre 1924, n. 2106, istituisce i buoni postali fruttiferi nominativi con norme di esecuzione al D. M. 1 febbraio 1925 (con relative modifiche). R. D. 23 giugno 1930 per il rilascio di buoni postali da lire 100 a dopolavoristi in cambio di cartellini sui quali sieno applicati 20 francobolli da L. 5.

(52) Un organo fondamentale di propaganda per il risparmio è l'Istituto internazionale del risparmio, creato nel 1924 con sede a Milano, dopo il I congresso internazionale del risparmio, tenutosi a Milano in quello stesso anno con l'adesione e la rappresentanza di 27 Stati. Lo statuto dell'Istituto internazionale del risparmio fu approvato nel giugno 1925. A seguito dell'ordine del giorno, votato alla fine del I congresso del 1924, il 31 ottobre è stata dichiarata « giornata del risparmio » ed è destinata ogni anno alla sua celebrazione onde diffondere con tutti i mezzi i motivi fondamentali etici ed economici che da un secolo conducono al risparmio delle masse sempre più importanti di popolo e di pecunie.

(53) Possiamo ricordare la L. 15 aprile 1886, n. 3818, che approva la costituzione legale delle società di mutuo soccorso.

(54) Regolamento 12 febbraio 1911, n. 278, per le cooperative ed i loro consorzi ammessi a pubblici appalti. R. D. L. 30 dicembre 1926, n. 2288, circa la vigilanza sul funzionamento delle società cooperative e circa l'istituzione dell'Ente nazionale per la cooperazione. Vedi U. Gobbi, *La cooperazione dell'economia capitalista all'economia corporativa*, Milano, Giuffrè 1932.

in tal modo all'interesse della collettività senza però dare a questo suo intervento nè la caratteristica nè la forma di un iniziale avviamento verso nuove decisive forme di economia. Presentemente si contano cooperative di consumo, di produzione, di lavoro, di credito, edilizie, agrarie.

§ 4. *Per diffondere le assicurazioni libere.*

Nel diffondersi delle iniziative tendenti a questo scopo il legislatore ha visto una opportuna integrazione delle garanzie previdenziali stabilite con le assicurazioni sociali e a tale titolo non ha potuto che ragionevolmente favorirle, richiedendo nel contempo l'esistenza di determinate condizioni, onde dare all'assicurato il massimo delle garanzie (55).

Capo III. La legislazione inerente alla assistenza di soccorso.

Prescindendo dalla specifica assistenza prevista e stabilita per il cittadino, considerato nelle fasi di formazione, di produzione e di vecchiaia, come del resto è avvenuto per le istituzioni previdenziali, lo Stato ha sentito la necessità di predisporre delle istituzioni per il pronto soccorso del cittadino in determinate evenienze. E' questa anzi una

(55) La relativa legislazione è numerosa. Ricorderemo soltanto il R. D. L. 29 aprile 1923, n. 966, sull'esercizio delle assicurazioni private (con relative modificazioni di cui al R. D. L. 14 giugno 1923, n. 1256; R. D. L. 24 settembre 1923, n. 2272; R. D. L. 5 aprile 1925, n. 440; R. D. L. 27 ottobre 1927, n. 2100) con relativo regolamento 4 gennaio 1925, n. 63 (con modificazioni di cui al R. D. 4 marzo 1926, n. 519). R. D. 20 maggio 1926, n. 933, approva lo statuto organico dell'Istituto nazionale delle Assicurazioni. D. M. 20 aprile 1928 determina le condizioni generali obbligatorie per l'assicurazione contro i danni della grandine. R. D. L. 26 luglio 1929, n. 1420, sul diritto dell'assicurato in caso di fusione di società assicuratrici. R. D. L. 26 ottobre 1933, n. 1598, per la disciplina degli enti di assicurazione e di capitalizzazione. L. 4 aprile 1922, n. 305, sulle assicurazioni-vita, ecc.

delle attività verso le quali spesso lo Stato liberale ha rivolto la propria attenzione e anche la propria cura.

Tale attività veniva però svolta sotto la specie beneficenziaria, cioè la ragione dell'intervento e dell'azione era essenzialmente caritativa, evidente retaggio residuale dell'ordinamento sociale del medio evo, in cui tale compito era monopolizzato e svolto dalla Chiesa. Oggi invece, pur restando i vecchi istituti, lo spirito è diverso, lo scopo è un altro, anche se talvolta la forma può far incorrere in equivoci o provocare dubbi. L'azione in questo settore è particolarmente complessa e varia e va dall'aiuto in denaro all'assistenza in natura, da quella medica sanitaria a quella ospitaliera, ecc.

§ 1. *Per i soccorsi in natura e in contanti.*

Sono stati istituiti, per gli aiuti in contanti, in via normale, i Monti di Pietà (56), le Congregazioni di Carità (57) e per le prestazioni in natura gli E.O.A. di cui diciamo più oltre in particolare.

---

(56) L. 4 maggio 1898, n. 169, sull'ordinamento dei monti di pietà con regolamento 14 maggio 1899, n. 185. R. D. 14 giugno 1923, n. 1396, sulla riforma dei monti di pietà, con regolamento 19 luglio 1924, n. 1305. R. D. L. 10 febbraio 1927, n. 269, che riforma il precedente ordinamento.

(57) L. 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. L. 18 luglio 1904, n. 390, che istituisce le commissioni provinciali di beneficenza ed assistenza pubblica e il consiglio superiore con sede presso il Ministero degli interni (con relative modifiche di cui al D. Lt. 2 dicembre 1915, n. 1847, e al R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841, che modifica la legge in quasi tutti gli articoli, sostituendo al titolo di beneficenza pubblica quello di assistenza e beneficenza pubblica, ed aggiungendo nuove disposizioni; alla L. 17 giugno 1926, n. 1187; al R. D. L. 20 febbraio 1927, n. 257) con regolamento 1° gennaio 1905, n. 12. R. D. 4 febbraio 1923, n. 214, che sopprime il consiglio superiore e le commissioni provinciali devolvendone le attribuzioni rispettivamente al Consiglio di Stato e alla G. P. A. R. D. L. 19 agosto 1927, n. 1748, per la rinnovazione dei com-

I primi sovvengono concedendo particolari prestiti con garanzia di pegni, le congregazioni di carità invece erogando a favore dei bisognosi sovvenzioni e indirizzandoli e spesandoli presso enti specialmente istituiti, gli E.O.A. infine sia concedendo, di regola, alimenti e vestiario e, in via eccezionale, erogazioni in denaro.

§ 2. *Per i soccorsi medico-sanitario-ospitalieri.*

Allo scopo il legislatore ha istituito le condotte mediche, ha aperto ambulatori, ha creato dispensari (58), ha garantito il ricovero ospitaliero e clinico (59). Ha cioè creato un complesso veramente organico di provvidenze che garantiscono un intervento assistenziale tempestivo e adeguato e pertanto perfettamente rispondente sia alle necessità che ai criteri della funzione sociale dello Stato come oggi è intesa (60).

---

ponenti delle congregazioni di carità. L. 4 marzo 1928, n. 413, riforma l'amministrazione delle congregazioni di carità. R. D. 7 giugno 1928, n. 1571, per la costituzione del Comitato dei patroni delle Congregazioni di carità. D. Lt. 13 giugno 1915, n. 873 per l'assistenza all'infanzia e ai figli di militari, per gli inabili al lavoro, per l'orfanotrofio militare di Napoli, per le amministrazioni delle congregazioni di carità e delle istituzioni pubbliche di beneficenza.

(58) T. U. 1° agosto, n. 636, delle leggi sanitarie. R. D. 30 dicembre 1923, n. 2889, sulla riforma degli ordinamenti sanitari. R. D. L. 15 agosto 1925, n. 1832, sulle scuole per infermiere, assistenti e visitatrici. L. 23 giugno 1927, n. 1070, con disposizioni varie sulla pubblica sanità.

(59) Oltre alle disposizioni di legge già richiamate alle note 57 e 58 si possono ricordare: R.i D.i 19 novembre 1889, n. 6535, e 12 gennaio 1890, n. 6594 circa il ricovero e il mantenimento dei mendicanti (modificato dalla legge 22 luglio 1897, n. 334, e dalle leggi sulla pubblica sicurezza). L. 3 dicembre 1931, n. 1580, per la rivalsa delle spese di ospedalità e manicomiali. R. D. L. 2 febbraio 1922, n. 114, a favore di ospedali, legalmente riconosciuti quali istituzioni pubbliche di beneficenza. L. 14 febbraio 1904, n. 36, sui manicomi e sugli alienati, con reg. 16 agosto 1909, n. 615 (con modificazioni di cui ai D.i L.ti 2 dicembre 1915, n. 1847, e 31 dicembre 1915, n. 1910).

(60) Qui è il caso anche di accennare all'istituzione della Croce

Capo IV. La legislazione inerente alla propaganda, all'integrazione culturale e al perfezionamento scientifico.

Mentre nello Stato la scuola, da quella primaria a quella superiore, provvede alla istruzione professionale e tecnica, e i circoli delle associazioni di categoria integrano e perfezionano quest'istruzione, v'ha la necessità di istituzioni generali che svolgano sia un'azione culturale e propagandistica generica sia un'opera di perfezionamento scientifico, cioè, in altre parole, enti che provvedano all'alta cultura ed enti che provvedano a quella propagandistica.

§ 1. *Per favorire il perfezionamento scientifico.*

Dobbiamo ricordare il Consiglio nazionale delle ricerche, la cui alta funzione non può certamente sfuggire; la Reale Accademia d'Italia (61); le diverse Accademie; gli istituti e associazioni nazionali e locali (62); gli istituti interuniversitari; le biblioteche nazionali (63); l'ente per la cooperazione intellettuale (64); i musei (65), ecc.

Rossa che è stata eretta in ente morale con L. 21 maggio 1882, n. 768, e R. D. 7 febbraio 1884, n. 1243, e che ha successivamente trovato sviluppo col R. D. L. 14 aprile 1927, n. 503, assicurante il funzionamento dell'associazione della C. R. I. e coi R.i D.i L. 10 agosto 1928, n. 2034, e 12 febbraio 1930, n. 84. Il R. D. L. 8 aprile 1929, n. 625 (modif. dal R. D. L. 11 maggio 1931, n. 624) ha instituito la giornata della C.R.I. (15 giugno di ogni anno).

(61) R. D. L. 7 gennaio 1926, n. 87, istitutivo. R. D. L. 4 febbraio 1929, n. 165, ne approva lo statuto (modif. dal R. D. 26 febbraio 1932, n. 90). D. del Capo del Governo 10 luglio 1928, ne approva il regolamento (modif. da D. Capo del Governo 26 febbraio 1932).

(62) R. D. L. 21 settembre 1933, n. 1333, con provvedimenti per le accademie, istituti, e associazioni di scienze, lettere ed arti.

(63) R. D. 24 ottobre 1907, n. 733, col Reg. organico delle biblioteche pubbliche governative. R. D. 2 ottobre 1922, n. 1557, col

§ 2. *Per la propaganda e l'integrazione culturale.*

Sono molto numerosi gli istituti che mirano a ciò e svolgono le loro attività coi mezzi più diversi e che lo Stato ha disciplinato e inquadrato: da quelli della stampa (66) a quelli della radio (67) e della cinematografia (68), che vanno,

---

nuovo regolamento per il prestito dei libri e dei manoscritti (modif. dal R. D. 14 giugno 1923, n. 1470). R. D. 27 settembre 1923, n. 2320, per il riordinamento delle biblioteche pubbliche governative. R. D. 13 agosto 1926, n. 1613, che istituisce la commissione centrale per le biblioteche e i comitati provinciali di vigilanza. R. D. L. 12 agosto 1927, n. 1635, sul servizio degli scambi internazionali di pubblicazioni e documenti.

(64) R. D. L. 14 giugno 1928, n. 1534, che istituisce in Roma una commissione nazionale per la cooperazione intellettuale, per mantenere le relazioni e adempiere le funzioni ad essa demandate dalla commissione per la cooperazione intellettuale della S. D. N. e dall'Istituto di cooperazione intellettuale di Parigi.

(65) L. 20 giugno 1909, n. 364, per l'inalienabilità delle antichità e delle belle arti (modif. dal R. D. L. 24 novembre 1927, n. 2461), con regolamento 30 gennaio 1913, n. 363 (con successive modifiche). D. Lt. 27 ottobre 1918, n. 1895, che istituisce in Roma l'istituto nazionale di archeologia e storia dell'arte. R. D. 8 febbraio 1923, n. 1065, che istituisce un museo storico navale. R. D. 14 giugno 1923, n. 1889, per la compilazione del catalogo dei monumenti e delle opere di interesse storico, archeologico, artistico. R. D. 31 dicembre 1923, n. 3164, con il nuovo ordinamento delle sopraintendenze alle opere di antichità e d'arte (con successive modifiche). Regolamento 26 agosto 1927, n. 1917, per la custodia, conservazione e contabilità del materiale artistico, archeologico, bibliografico e scientifico. R. D. L. 1929, n. 1363, sopprime la tassa di entrata nei musei, nelle gallerie, negli scavi, e nei monumenti.

(66) R. Editto sulla stampa 26 marzo 1848, n. 695, (modificato dalla L. 6 maggio 1877, n. 3814; dalla L. 22 novembre 1888, n. 5001). R. D. L. 15 luglio 1923, n. 3288; sulla gerenza e vigilanza dei giornali e delle pubblicazioni periodiche, con le relative norme di attuazione al R. D. L. 10 luglio 1924, n. 1081, L. 31 dicembre 1925, N. 2307, sulla stampa periodica. Regolamento 4 marzo 1926, n. 371, sulla stampa periodica per l'esecuzione delle leggi del 1923, n. 3288, 1924, n. 1081, e 1925, n. 2307.

(67) R. D. 8 febbraio 1923, n. 1067 con norme per il servizio delle

si può dire cotidianamente, alle categorie sociali più diverse svolgendo, direttamente o indirettamente, una delicata azione di elevazione e di educazione politica e nazionale; ai circoli e istituti di cultura fascista; alle università popolari; alle mostre ed associazioni (69); infine al turismo (70) che

---

comunicazioni senza filo (modif. dai R.i D.i 5 giugno 1923, n. 1262; 14 giugno 1923, n. 1488; 27 settembre 1923, n. 235; 2 dicembre 1923, n. 2464; 9 dicembre 1923, n. 2755, e dal R. D. L. 1° maggio 1924, n. 655). Regolamento 10 luglio 1924, n. 1226, per l'esecuzione del precedente decreto (modific. dai R.i D.i 13 agosto 1926, n. 1569, 3 agosto 1928, n. 2295). R. D. L. 17 novembre 1927, n. 2207, per il miglioramento e lo sviluppo del servizio delle radioaudizioni circolari (modif. dal R. D. L. 17 aprile 1931, n. 538). L. 14 giugno 1928, n. 1352, per la radioaudizione di esecuzioni artistiche. D. M. 20 agosto 1928 con norme regolamentari. L. 6 dicembre 1928, n. 3044, per l'eliminazione dei disturbi nel servizio delle radioaudizioni circolari.

(68) L. 25 giugno 1913, n. 785, autorizza il governo ad esercitare la vigilanza sulle pellicole cinematografiche ed a stabilire una tassa. D. M. 6 dicembre 1917 per pellicole utili all'insegnamento. Regolamento 24 settembre 1923, n. 3287, per l'esecuzione della L. N. 785 del 1913 e del R. D. L. 9 ottobre 1919, n. 1953 (con successive modifiche). R. D. L. 5 novembre 1925, n. 1985, per la creazione dell'Istituto nazionale l'Unione cinematografica educativa (L.U.C.E.) (con relativo regolamento 24 dicembre 1926, n. 2210). R. D. L. 22 dicembre 1927, n. 2453, circa l'Istituto L.U.C.E. R. D. L. 3 aprile 1926, n. 1000, per la propaganda a mezzo della cinematografia, con D. M. 5 agosto 1926 integrativo (modific. dal D. M. 10 agosto 1929). R. D. 26 dicembre 1926, n. 2331, che istituisce presso la L.U.C.E. una cinemateca di cultura nazionale. L. 16 giugno 1927, n. 1121, per la proiezione obbligatoria in ciascuna sala di spettacoli di prima visione di un numero percentuale di pellicole di produzione nazionale, con D. M. 22 maggio 1928 di applicazione. R. D. L. 10 agosto 1928, n. 1943, per la istituzione di imprese cinematografiche. R. D. L. 6 settembre 1928, n. 2025, per la fondazione in Roma di un Istituto Internazionale per la cinematografia educativa.

(69) R. D. L. 7 aprile 1927, n. 515, sull'istituzione e organizzazione di fiere, mostre ed esposizioni. R. D. L. 13 gennaio 1931, n. 24, che approva la convenzione di Parigi 22 novembre 1928, sulle esposizioni internazionali. L. 5 dicembre 1932, n. 1734, che istituisce un comitato permanente presso il ministero delle corporazioni per l'esame delle domande di autorizzazione.

oggi coi treni popolari e festivi (71) ha assunto proporzioni vastissime e di grande rilievo agli effetti della educazione nazionale delle classi più modeste. Qui va infine ricordato il testè istituito Sottosegretariato per la stampa e la propaganda che ha compiti di coordinazione, di controllo e di integrazione in tutto questo vastissimo settore.

CAPO V. LA LEGISLAZIONE INERENTE ALL'INTEGRAZIONE DELLA FORMAZIONE E DELL'EDUCAZIONE FISICA E SPORTIVA.

Specialmente per un popolo come il nostro, vivace, pronto, si impone la necessità di trovare uno sfogo alla sua naturale esuberanza. Il legislatore, oltre che ai vantaggi che l'educazione sportiva porta al fisico e allo spirito e alla psicologia stessa della razza, deve indubbiamente aver mirato anche a questo. E con tale dupliche scopo ha favorito in tutti i modi l'incremento dello sport, da quello del mare a quello della neve, cercando di mettere il maggior numero possibile di cittadini in condizione di praticarlo. D'altra parte favorendo gli spettacoli sportivi, dai campionati di calcio a quelli di tennis, di atletica leggera, ecc. ha spostato domenicalmente verso queste competizioni il popolo che altrimenti si sarebbe perduto o nelle osterie o nelle strade, con evidente svantaggio sia della sua salute che della sua educazione. E così col C.O.N.I. (72), coll'obbligatoria istituzione di palestre, di campi sportivi, ecc. (73), il legislatore ha dotato la

---

(70) R. D. 12 ottobre 1913, n. 2099, che istituisce l'Ente nazionale per l'incremento delle industrie turistiche (E.N.I.T.) e ne approva lo statuto (modif. dal R. D. 18 gennaio 1923, n. 171; dal R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 2927; dal R. D. L. 6 agosto 1926, n. 1430; dal R. D. L. 31 gennaio 1929, n. 187, circa un nuovo ordinamento dell'E.N.I.T).

(71) D. M. 13 giugno 1933 per i viaggi festivi.

(72) Vedere all'appendice al Capo VIII, XV.

(73) L. 21 giugno 1928, n. 1580, con provvedimenti per la costruzione di campi sportivi.

nazione di mezzi idonei onde dare allo sport quella giusta e meritata parte che deve avere nella integrazione della formazione fisica e nell'educazione del cittadino.

Capo VI. La legislazione inerente alla costituzione e all'incremento del nucleo familiare.

Nello Stato fascista la famiglia continua a costituire la base stessa della società. E' in essa che nasce il cittadino ed è essa che dà a lui la prima assistenza.

Mai il legislatore ha inteso nè voluto diminuire la sua importanza sociale e la sua funzione che sono insostituibili.

Ciò non significa però che lo Stato debba stare lontano dalla famiglia. All'opposto. Anzitutto perchè la famiglia di per se stessa non può bastare alla formazione fisica, morale e professionale del cittadino; prova ne sia il fatto che, per la formazione professionale, essa deve ricorrere alla scuola, e così, per l'educazione nazionale e fisica, ad altre istituzioni, ed egualmente, per le necessità sanitarie, mediche ed ospitaliere, a speciali enti. Secondariamente perchè la famiglia ha bisogno di essere sempre più potenziata nelle sue funzioni e anche nel suo prestigio sociale e nel suo contenuto morale. A ciò ha indubbiamente anche mirato il legislatore col Concordato, per quanto dispostovi a favore del matrimonio e della famiglia. Le varie provvidenze adottate dal legislatore si può dire che tendono tutte sia ad incrementare il prestigio, il rispetto e la simpatia da cui deve essere circondata la famiglia, sia a sovvenirne, in parte, i bisogni.

§ 1. *Per favorire la costituzione della famiglia.*

Dal maggior rispetto con cui si guarda alla donna al voluto ritorno alla sua funzione di sposa e di madre, alla propaganda che si fa per il matrimonio (74), alla preferenza

(74) L. 27 maggio 1929, n. 847, con disposizioni per l'applicazione del Concordato con la Santa Sede, nella parte relativa al matrimonio.

che si dà nelle promozioni e nelle distinzioni al cittadino sposato (75), vi ha tutta una serie di provvedimenti che il legislatore ha adottato onde raggiungere, sia direttamente che indirettamente, questo obiettivo. Egli cioè con essi ha inteso creare l'ambiente più idoneo per l'incremento dell'istituto familiare e l'ha ottenuto esaltando sia le funzioni delle sue persone fisiche che l'istituto in se stesso e nella sua posizione sociale.

§ 2. *Per facilitare l'esistenza e lo sviluppo della famiglia.*

Basta ricordare i premi concessi alle famiglie numerose (76), le dispense e i privilegi accordati ai componenti, l'incremento dei dotalizi in attesa che la dichiarazione XXVII della Carta del Lavoro venga attuata (77).

CAPO VII. LA LEGISLAZIONE INERENTE A PARTICOLARI SERVIZI PUBBLICI.

Nella società statuale si rendono indispensabili certi servizi d'indole direi primaria e generale, i quali, in un certo senso, non hanno più un'importanza economica, ma esclusivamente sociale. Sono i servizi che riguardano il verificarsi

---

(75) Per converso si può ricordare il R. D. L. 19 dicembre 1926, n. 2132, istituente un'imposta personale progressiva sui celibi, dai 25 ai 65 anni compiuti. Il R. D. 13 febbraio 1927, n. 124, con norme d'attuazione. Il R. D. L. 24 settembre 1928, n. 2296, che raddoppia la misura dell'imposta.

(76) L. 14 giugno 1928, n. 1312, con concessione di esenzioni tributarie alle famiglie numerose. R. D. L. 10 agosto 1928, n. 1944, con norme di attuazione. L. 6 giugno 1929, n. 1024, a favore dell'incremento demografico (modif. dalla L. 26 maggio 1930, n. 706).

(77) Nella citata dichiarazione si dice: « Lo Stato fascista si propone... 5° l'adozione di forme speciali assicurative dotalizie per giovani lavoratori ». Intanto però, a cura dei Comuni, delle Province, delle Casse di Risparmio, delle Mutue, ecc. vengono concessi premi e dotalizi alle donne che contraggono matrimonio.

e il permanere di determinate condizioni di vita, quelli che sono indispensabili per il collegamento dei vari centri e delle diverse attività, quelli che infine mirano a valorizzare ricchezze che altrimenti non potrebbero essere sfruttate (78). Nè questi servizi possono essere affidati al privato cittadino o alle singole categorie, sia perchè economicamente possono anche essere non redditizi, sia anche perchè la loro importanza e funzione sociale sono così delicate da non consentire la loro concessione o gestione a organi che non siano di Stato. Con ciò però non è a dire che lo Stato diventi istituzionalmente imprenditore, nè questo può considerarsi anche un lontano avviamento allo Stato comunista, o alla socializzazione dello Stato.

§ 1. *Per garantire il soddisfacimento di bisogni primari.*

Sono questi i servizi relativi all'acqua potabile (79), all'energia elettrica e al gas per illuminazione (80), ai bagni pubblici, ecc.

---

(78) L. (T. U.) 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie (non è ancora pubblicato il regolamento per l'esecuzione. Il regolamento precedente è del 10 marzo 1904, n. 108).

(79) L. 25 giugno 1911, n. 586, a favore dei comuni per la provvista di acqua potabile, per mutui, per opere d'igiene (con regolamento 6 ottobre 1912, n. 1306). L. 19 novembre 1921, n. 1704, idem. R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3132, idem.

(80) R. D. 2 ottobre 1919, n. 1995, a favore della produzione ed utilizzazione dell'energia elettrica. R. D. L. 25 gennaio 1920, n. 50. per la revisione dei contratti fra comuni e privati esercenti gazometri per la somministrazione del gas (con successive modifiche). R. D. L. 17 settembre 1925, n. 1852, a favore della produzione e utilizzazione della energia di luce elettrica, D. M. 18 dicembre 1925 con norme di applicazione. R. D. L. 15 aprile 1928, n. 854, sulle sovvenzioni governative per gli impianti idroelettrici. L. 16 giugno 1932, n. 917, per lo sviluppo dell'industria del gas.

§ 2. *Per assicurare i rapporti e i contatti economico-sociali.*

Basta accennare alle strade (81), alle ferrovie e alla navigazione di Stato (82), alle poste (83), ai telegrafi (84), ai telefoni (85).

---

(81) R. D. 15 novembre 1923, n. 2506, sulla classificazione e manutenzione delle strade pubbliche (modificato dal R. D. L. 23 ottobre 1924. n. 1994). R. D. L. 9 giugno 1925, n. 890, per la manutenzione delle strade pubbliche. L. 17 maggio 1928, n. 1094, che istituisce l'Azienda autonoma statale della strada (modificato dalla legge 24 giugno 1929, n. 1138). R. D. 30 maggio 1929, n. 997, per l'applicazione del contributo integrativo di utenza stradale. Regolamento speciale 16 aprile 1874, n. 1906 sulle prestazioni in natura per le strade comunali.

(82) L. 22 aprile 1905, n. 137, circa l'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse alle imprese private. L. 7 luglio 1907, n. 429, portante l'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private (modificata dalla L. 25 giugno 1909, n. 372; dal R. D. 28 giugno 1912, n. 7289; dal R. D. L. 8 settembre 1913, n. 1148; dal D. Lt. 25 luglio 1915, n. 1175; dalla L. 7 aprile 1921, n. 368; dal R. D. 3 maggio 1923, n. 1057; dal R. D. 28 dicembre 1922, n. 1745; dal R. D. 10 settembre 1923, n. 2641; dal R. D. L. 8 gennaio 1925, n. 34; dal R. D. 28 giugno 1912, n. 728). L. 13 aprile 1911, n. 310, con modifiche all'ordinamento delle ferrovie dello stato e per il miglioramento economico del personale. Regolamento 31 ottobre 1873, n. 1687, per la polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate. R.i D.i 8 gennaio 1899, n. 4, 22 marzo 1900, n. 143, e R. D. L. 18 gennaio 1932, n. 43, ancora circa la polizia, sicurezza ecc. ecc. Con R. D. 31 dicembre 1922, n. 1681, è stato sciolto il consiglio di amministrazione delle ferrovie e gli fu sostituito con R. D. 1° febbraio 1923, n. 200, un commissariato straordinario che cessò dalle sue funzioni a seguito dell'istituzione del ministero delle comunicazioni avvenuta con R. D. L. 30 aprile 1924, n. 596. Con R. D. L. 26 giugno 1927, n. 1570, l'ispettorato generale delle ferrovie, tranvie ed automobili è stato aggregato al Ministero delle Comunicazioni. Vedere anche in proposito la legislazione relativa ai servizi pubblici di trasporti, concessi all'industria privata e ad enti pubblici. Il R. D. L. 2 agosto 1929, n. 1150, che reca modifiche alla maggior parte delle disposizioni di legge precedenti in materia di concessioni di ferrovie e di altri mezzi di trasporto (il Governo è stato autorizzato a pubblicare un T. U.).

(83) T. U. delle leggi postali del 24 dicembre 1899, n. 501 (mo-

§ 3. *Per valorizzare il patrimonio nazionale.*

E' il caso delle bonifiche (86), dei boschi e delle foreste (87), delle opere pubbliche (88), ecc.

---

dificato dalla L. 9 luglio 1905, n. 374; dalla L. 21 marzo 1915, n. 300; dal D. Lt. 11 marzo 1920, n. 316; dal R. D. 1° maggio 1924, n. 771; dalla L. 2 luglio 1912, n. 748, ecc.). Regolamento generale 10 febbraio 1901, n. 120, per l'esecuzione (con successive modifiche). R. D. 23 aprile 1925, n. 520, per un nuovo ordinamento dell'amministrazione postale e telegrafica (con successive modifiche). R. D. L. 19 aprile 1925, n. 988, sull'ordinamento delle ricevitorie e del relativo personale (con successive modificazioni). R. D. 4 settembre 1925, n. 1729, circa il nuovo ordinamento provinciale ecc. ecc.

(84) L. 23 giugno 1853, n. 1563, che riserva al Governo lo stabilimento e l'esercizio delle linee telegrafiche. R. D. 18 maggio 1923, n. 687, per la concessione dell'esercizio di impianti telegrafici ad enti pubblici, società e privati, ecc.

(85) L. (T. U.) 3 maggio 1903, n. 196, sui telefoni (con successive modifiche). Regolamento 21 maggio 1903, n. 253, per l'esecuzione (con successive modifiche). R. D. L. 14 giugno 1925, n. 884, per la costituzione delle aziende di stato per i servizi telefonici (con successive modifiche) ecc.

(86) R. D. L. 27 ottobre 1927, n. 2312, sul funzionamento dei consorzi idraulici e di bonifica. L. 24 dicembre 1928, n. 3134, per la bonifica integrale. R. D. L. 26 luglio 1929, n. 1530, con nuove disposizioni sulla bonifica integrale. R. D. L. 18 novembre 1929, n. 2071, per la bonifica integrale e per i servizi agrari e forestali (con successive modifiche e integrazioni).

(87) R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3267, con il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi, di terreni montani (modif. dal R. D. L. 3 gennaio 1926, n. 23). Regolamento 16 maggio 1926, n. 1126, per l'esecuzione (unifica e sostituisce i vecchi regolamenti speciali). R. D. L. 17 febbraio 1927, n. 324, sopprime la divisione generale delle foreste e dei demani presso il ministero dell'economia nazionale e istituisce l'Azienda foreste demaniali (modif. dalla legge 16 giugno 1927, n. 1275; dal R. D. L. 29 gennaio 1918, n. 162). L. 13 dicembre 1928, n. 3141, sull'amministrazione forestale, sull'ordinamento della milizia nazionale e sull'azienda delle foreste demaniali dello Stato. L. 5 gennaio 1933, n. 30 per l'ordinamento dell'azienda di stato per le foreste demaniali.

(88) L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F. sui lavori pubblici (modif.

CAPO VIII. LA LEGISLAZIONE INERENTE AL CONTROLLO, ALL'ADEGUAMENTO E AL COLLEGAMENTO DELLE ISTITUZIONI DELL'ORDINAMENTO SOCIALE E ALLA SELEZIONE DEI SUOI SOGGETTI.

In uno Stato ben ordinato v'ha bisogno di un costante controllo di tutte le attività esplicate dallo Stato stesso. Controllo che è necessario promani dallo Stato, ma che nel medesimo tempo non sia fatto dallo Stato. Controllo squisitamente politico, che deve essere perciò di indirizzo e di adeguamento dell'ordinamento sociale, che cioè deve tendere a verificare se costantemente l'azione dello Stato, sia la diretta che quella indiretta, è adeguata alle esigenze della società, e se è attuata conformemente a queste necessità. Abbisognano poi organi di collegamento tra le istituzioni delle tre frasi della vita del cittadino onde non si formino delle dannose soluzioni di continuità, che abbiano a interrompere il regolare svolgimento della vita statuale, e infine è necessario che vi siano enti che attuino e garantiscano l'enucleazione dei migliori, i quali devono in quanto tali essere chiamati a dirigere la cosa pubblica.

Nel nostro Stato non v'ha che un'istituzione che, attualmente, per quanto embrionalmente e talvolta anche inconsapevolmente, svolga tali compiti ed è il P.N.F. Esso infatti sin da quando il Fascismo ha conquistato il potere con la Marcia su Roma è stato ed è squisito organo di controllo e come tale svolge la propria azione in tutti i settori della vita statuale come del resto risulterà dalla particolare considerazione dell'attività che esplica. Ma in molte occasioni il P.N.F. è stato anche organo di adeguamento e molte delle istituzioni sociali che oggi hanno vita autonoma sono sorte dal suo seno. E del pari è, almeno in parte, istituzione

---

dalla legge 15 giugno 1893, n. 294; dal D. Lt. 6 febbraio 1919, n. 107; dal R. D. 8 febbraio 1923, n. 422, ecc.). Regolamento 25 maggio 1895, n. 350, per la contabilità, collaudazione dei lavori dello Stato che sono nelle attribuzioni del ministero dei lavori pubblici (modif. dal R. D. 15 dicembre 1898, n. 556). ecc.

di collegamento e precisamente con l'istituto della leva fascista; e di selezione con i mezzi che ha a tal fine.

§ 1. *Per assicurare il controllo e l'adeguamento delle istituzioni sociali.*

Come ci dimostrerà l'attento esame dei compiti e dell'ordinamento del P.N.F. esso è stato ed è organo di squisito controllo e di adeguamento sociale. Certamente in questo senso non è istituzione ancora perfetta ma in questo particolare settore ha già raggiunto opportuna compiutezza.

§ 2. *Per ottenere il collegamento nell'ambito dell'ordinamento sociale.*

De jure condito non esistono invece specifiche istituzioni che provvedano al passaggio del cittadino da una fase all'altra della sua vita e mantengano il collegamento permanentemente fra gli appartenenti alle varie categorie, una volta raggiunta la maggiore età. E ciò determina non pochi inconvenienti e molte dispersioni di energie. E' questo pertanto un problema che rimane ancora da risolvere e che dovrà essere affrontato totalitariamente col libretto individuale. Si può però osservare che sta sorgendo, enucleata dall'esperienza e dalle necessità della vita, e auspice il P.N.F., un'istituzione che domani, opportunamente ampliata, potrà assolvere tale compito, almeno nei rispetti del cittadino sino al 21° anno. Intendiamo accennare alla leva fascista. Oggi, è vero, essa interviene limitatamente ad alcuni passaggi. Se però guardiamo indietro, soltanto ad alcuni anni or sono, vediamo che si è fatta della strada e ciò conforta l'aspettativa che per lo meno altrettanto rapidamente si potrà proseguire nel prossimo avvenire. Presentemente la leva fascista, come è detto all'art. 84 del regolamento dei F.G.C. « consiste nel passaggio da un'organizzazione del P.N.F. ad un'altra, in seguito al raggiungimento dell'età prescritta ». Qui si può osservare che l'età, se può essere una condizione, non deve essere la sola. « Essa, continua l'articolo, si effettua

alla data del 21 aprile (89) di ogni anno per tutti quelli che raggiungono, entro l'anno solare, l'età stabilita (Balilla: 14 anni, Avanguardisti 18, Universitari fascisti e Giovani fascisti 21) ». Come si vede manca il primo passaggio, quello cioè dallo stato di nascituro a quello di neonato e successivamente l'altro dall'O.N.M.I. all'O.N.B. Si deve inoltre osservare che i passaggi, pur avvenendo ormai d'ufficio e con ritualità caratteristica e suggestiva, devono essere resi effettivamente obbligatori e devono poter constatare e garantire la maturità fisica, morale e politica del cittadino di leva. Crediamo però di essere nel vero asserendo che il legislatore sia già avviato su tale strada e non tarderà molto a statuire in tale senso.

Rimane però il problema del collegamento nel periodo della maturità e della vecchiaia: ciò che si potrà solo ottenere col libretto individuale, che dovrà accompagnare dalla nascita alla morte il cittadino, ricordandogli i suoi doveri nonchè i suoi diritti, obbligandolo al passaggio da istituzione a istituzione, nella fase di preparazione, e di categoria in categoria, in quella di maturità, evitando sempre che lo Stato ne perda il controllo, anche qui, sempre auspice il P.N.F.

§ 3. *Per assicurare la formazione della classe dirigente mediante la selezione totalitaria dei cittadini.*

Analogamente, come per il collegamento, si può dire per la selezione. Non esistono infatti specifiche istituzioni che affrontino e risolvano organicamente e totalitariamente il problema. C'è invero la scuola, da quella primaria a quella superiore, ed essa è già buona selezionatrice. Non basta però, perchè essa seleziona il cittadino in un solo aspetto: quello professionale. Per quello morale e nazionale, pensano, è vero, l'O.N.B., i F.G.C., i G.U.F. Ma per quello fisico e quello politico? Si dirà che esistono la selezione sportiva e quella

(89) Presentemente la data è stata portata al 24 maggio.

delle organizzazioni del Partito. E' vero anche questo, ma sono selezioni sempre incomplete e mai totalitarie, e poi in tutti i casi non coordinate. Così, ad esempio, adesso, ottima selezione di giovani sono diventati i Littoriali della cultura e dell'arte. Ma pel periodo della maturità? Così come sono, infatti, i sindacati non rispondono a tale compito e anche il Partito stesso non garantisce la totalitarietà della selezione. Ecco perchè bisogna riordinare e coordinare tutte queste varie selezioni creando il vero cursus honorum, che, volta volta, tenga conto di tutti gli aspetti e di tutte le doti del cittadino. Solo così avremo una selezione che sarà adeguata perchè sarà totalitaria e completa.

APPENDICE AL CAPO VIII

IL PARTITO NAZIONALE FASCISTA
E LE ORGANIZZAZIONI DIPENDENTI.

ORIGINE, NATURA E FUNZIONE SOCIALE DEL P. N. F.

Il Fascismo, come partito politico, ha le sue tavole di fondazione nel Congresso di Roma del 1921. Sino allora, e cioè dal 23 marzo 1919, era stato movimento. E' nel Congresso di Roma che il Duce ravvisa la necessità di costituire il Partito «per rinsaldare la disciplina e per individuare il suo credo» (90).

(90) Già il 23 agosto 1921 Mussolini così scriveva sul «Popolo d'Italia»: «Il fascismo deve diventare un partito? Dopo lunghe riflessioni e un attento esame della situazione politica italiana io sono giunto a rispondere in modo affermativo». E il 27 agosto: «si tratta di fissare il nostro atteggiamento spirituale, quindi politico, quindi necessariamente pratico, di fronte ai problemi immanenti e a quelli incidentali, che travagliano la vita dei popoli in genere e quella del popolo italiano in particolare. Ora il fascismo, pena la morte, o peggio il suicidio, deve darsi un corpo di dottrine, il fascismo può e deve prendere a divisa il binomio mazziniano «Pensiero ed azione».

Da allora il Partito acquista, si può dire quasi cotidianamente, chè tale è il ritmo del suo sviluppo, sempre maggiore importanza sino a diventare la tipica, specifica, totalitaria organizzazione del Regime.

Pur conservando la vecchia tradizionale denominazione oggi il Partito non è più sostanzialmente tale, intendendo questa parola nel suo significato storico quale cioè ha avuto sia nella nostra come nella vita politica degli altri paesi. Oggi, infatti, il nostro è partito unico con funzioni molteplici e capillari che vanno da quelle politiche a quelle sindacali, militari, economiche, assistenziali, ecc. Tale cioè, che Mussolini (91) ha potuto affermare che « un partito che governa totalitariamente una nazione è un fatto nuovo nella storia. Non sono possibili riferimenti e confronti ».

Una prova, per quanto formale, egualmente significativa, di questa totalitarietà, che è ormai identificazione tra Stato e Fascismo, la si ha nel fatto che l'emblema della Rivoluzione di ottobre, il Fascio littorio, col R.D.L. 12 dicembre 1926, n. 2061, è stato dichiarato a tutti gli effetti, emblema dello Stato (92).

Ormai il P.N.F. è istituzione di pubblico interesse, che ha avuto regolare riconoscimento giuridico e che gode dello speciale trattamento previsto a favore degli Enti parastatali e, nel caso, fissato dalla legge 14 giugno 1928, n. 1310 (provvedimenti per gli Enti, Associazioni ed Istituti promossi dal P. N. F.) (93).

---

(91) In « Dottrina politica e sociale del fascismo ». Volume XV dell'Enciclopedia Italiana.

(92) Col R. D. L. 30 dicembre 1926, n. 2273, ne è stata regolata normativamente la fabbricazione, la distribuzione e la vendita, che sono consentite solo con speciale autorizzazione. Col R. D. 27 marzo 1927, n. 1048 ne è stato prescritto l'uso alle amministrazioni pubbliche e infine con R. D. 11 aprile 1929, n. 504, è stato compenetrato organicamente nel nuovo stemma a sigillo dello Stato.

(93) Tale legge stabilisce che agli enti, associazioni, ed istituti, promossi dal P. N. F., per la costruzione e gestione di immobili adi-

La stessa legge 9 dicembre 1928, n. 2693, poi, sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio, inquadra, in certo modo, anche il P.N.F. tra le istituzioni fondamentali dello Stato. Infatti dispone che sugli statuti, gli ordinamenti e le direttive politiche del Partito deliberi il Gran Consiglio. Regola poi la nomina degli organi direttivi del Partito, prescrivendo (art. 14) che il segretario, il vice segretario, il segretario amministrativo e gli altri membri del direttorio del Partito sieno nominati con Decreto del Capo del Governo, previa deliberazione del Gran Consiglio e con le stesse forme possano essere revocati. E all'art. 7 dello Statuto del 1932 si dice infatti: « Il Segretario del P.N.F., in base alle direttive del Gran Consiglio del Fascismo, organo supremo sorto dalla Rivoluzione, che coordina e integra tutte le attività del Regime, impartisce le disposizioni per l'opera che devono svolgere gli organismi dipendenti, riservandosi il più ampio controllo ». Il R. D. L. 16 dicembre 1927, n. 2210, sulle precedenze a Corte e nelle pubbliche funzioni, infine, ha assegnato particolari posti di rango alle varie gerarchie del Partito stesso e il R. D. 18 gennaio 1929, n. 14, che ha riordinato le categorie seconda e terza, ha collocato il segretario del P.N.F. dalla terza alla seconda categoria, classe ottava.

Oggi insomma il Partito è istituzione veramente fondamentale dello Stato.

Quale perciò la sua posizione di fronte allo Stato, i

---

biti a sedi di organizzazioni fasciste, o, comunque, per scopi culturali, di propaganda o di assistenza, può essere riconosciuta, con Decreto del Capo del Governo e dei ministri dell'interno e delle finanze, sentito il segretario del Partito, la capacità di acquistare, possedere e amministrare beni, di ricevere lasciti e donazioni, di stare in giudizio e di compiere, in generale, tutti gli atti giuridici necessari per il conseguimento dei propri fini. Gli atti e contratti stipulati dagli enti riconosciuti sono soggetti al trattamento stabilito per gli atti stipulati dallo Stato e i lasciti e le donazioni a loro favore sono esenti da ogni specie di tassa sugli affari.

compiti demandatigli da questo e quali i mezzi per raggiungerli?

Il 10 ottobre 1928-VI Mussolini diceva ai direttori dei quotidiani italiani: « Il Partito non è che una forza civile e volontaria agli ordini dello Stato, così come la M.V.S.N. è una forza armata agli ordini dello Stato. Il Partito è la organizzazione capillare del Regime. La sua importanza è fondamentale. Esso arriva ovunque. Più che esercitare una autorità esso esercita un apostolato e, con la sola presenza della sua massa inquadrata, esso rappresenta l'elemento definito, caratterizzato, controllato, in mezzo al popolo ». E, sul principio della subordinazione allo Stato, il Duce ritornava nell'Assemblea del 14 settembre 1929-VII, affermando che « se nel Fascismo tutto è nello Stato, anche il Partito non può sfuggire a tale inesorabile necessità e deve quindi collaborare subordinatamente agli organi dello Stato ». Nella circolare ai Prefetti del 6 gennaio 1927-V Egli aveva già detto: « Il Partito e le gerarchie, dalle più alte alle minori, non sono che uno strumento consapevole della volontà dello Stato, tanto al centro, quanto alla periferia ».

Sulla essenza del Partito Mussolini, sino dal 22 agosto 1923-I, aveva detto ai cittadini di Pescara: « Non è un Partito, è qualche cosa di più, è una milizia, è una religione, è una passione ». E, più di nove anni dopo, a Torino, il 23 ottobre 1932-X: « L'organizzazione politica del Regime si chiama Partito, perchè è il Partito che ha fatto la rivoluzione. Tuttavia questa parola non ha niente di comune con il concetto dei vecchi partiti. Il P.N.F. è un esercito, o, se volete, è un ordine ».

Il P.N.F. con lo statuto attualmente in vigore, ha definiti e precisati i propri diversi compiti sociali. Tale statuto è stato approvato dal Gran Consiglio del Fascismo, nella seduta del 12 novembre 1932-XI, e pubblicato con R. D. 17 novembre 1932-XI, n. 1456, nella « Gazzetta Ufficiale del Regno » del 21 novembre 1932-XI, n. 268. Mussolini, nella prefazione agli atti del Gran Consiglio, così ne ha scritto: « Le

vecchie norme statutarie del P.N.F. del 1927 sono state aggiornate, proprio all'inizio dell'anno XI, in tre laboriose sedute del G.C.F., durante le quali ogni articolo dello Statuto fu sottoposto ad una disamina minuta e diligente, poichè il nuovo Statuto deve servire ad inquadrare ed orientare masse ancora più imponenti di fascisti, superiori di gran lunga a quelle del 1926 ».

Nell'articolo sette, fissandosi i compiti del segretario del P.N.F., sono determinate le funzioni del Partito stesso che, indirettamente, partecipa dell'azione di governo di tutto lo Stato. All'art. 7 si dice infatti: « Il Segretario del P.N.F. fa parte del Gran Consiglio del Fascismo e ne è il segretario; può essere chiamato a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri; fa parte della Commissione suprema di difesa, del Consiglio Superiore dell'E.N.; del Consiglio di amministrazione del I.N.F.C.; del Consiglio Nazionale delle Corporazioni e del Comitato Centrale Corporativo » e ora è rappresentato anche in tutte le 22 corporazioni testè costituite. Inoltre « mantiene il collegamento con le Confederazioni Nazionali Fasciste dei datori di lavoro, dei lavoratori, della Confederazione Nazionale Fascista dei Professionisti ed Artisti e dell'Ente Nazionale della Cooperazione e collabora sul terreno del lavoro e della produzione, quando ciò si rende necessario; mantiene ancora il collegamento con gli altri organi dello Stato, con la presidenza del Senato, con la presidenza della Camera dei Deputati, col Comando Generale della M.V.S.N., con la Segreteria Generale dei Fasci Italiani all'Estero ». Direttamente invece il Segretario del P.N.F. sovraintende, sempre in base all'art. 7, all'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia, di cui è presidente; come lo è della Commissione amministrativa degli Uffici Nazionali per il collocamento gratuito dei prestatori d'opera; è poi Vice presidente del Comitato Centrale per le Opere Universitarie, Segretario dei G.U.F. e Comandante dei F.G.C. e ha alle sue dirette dipendenze il C.O.N.I. e l'Opera Nazionale Dopolavoro.

Da questi molteplici compiti assegnatigli, risulta che, mentre, indirettamente, il P.N.F. vigila su tutti gli organi e le istituzioni dello Stato, direttamente, svolge la propria attività e assolve ai propri fini nei seguenti settori e coi seguenti mezzi:

1) *Azione politico-sociale*: mediante i Fasci di Combattimento che sono, come risulta dall'art. 1 dello Statuto del P.N.F. « una Milizia Civile », agli ordini del Duce, al servizio dello Stato Fascista; mediante l'Associazione Nazionale Famiglie Caduti Fascisti e Mutilati e Invalidi per la Causa Nazionale; l'Unione Nazionale Ufficiali in congedo d'Italia che inquadra d'ufficio tutti gli ufficiali in congedo; e l'Unione Nazionale Fascista del Senato.

2) *Azione formativo-sociale*: mediante i Gruppi Universitari Fascisti che, secondo l'art. 1 del relativo regolamento « inquadrano la gioventù universitaria italiana per educarla secondo la dottrina fascista »; i Fasci Giovanili di Combattimento che, come si dice nella premessa del regolamento « costituiscono, attraverso un processo selettivo, ottenuto con l'educazione morale, spirituale e guerriera, il vivaio fecondo per i ranghi ed i quadri del P.N.F. e della Milizia V.S.N. »; i Fasci Femminili che, come dall'art. 2 del relativo regolamento, hanno il compito « di concorrere ad attuare tutte le opere assistenziali organizzate dal P.N.F., di divulgare e tenere desta l'Idea fascista anche nell'ambito delle famiglie »; l'Opera Nazionale Dopolavoro che ha per scopo di « promuovere il sano e proficuo impiego delle ore libere dei lavoratori intellettuali e manuali, con istituzioni dirette a sviluppare le loro capacità fisiche, intellettuali e morali »; e infine le tre scuole superiori femminili di Roma.

3) *Azione sindacale-sociale*: mediante le Associazioni Fasciste della Scuola, del pubblico impiego, dei ferrovieri dello Stato, dei postetelegrafonici e degli addetti alle aziende industriali dello Stato, che — in base all'art. 2 del relativo regolamento — curano la formazione di una coscienza fascista nei loro iscritti, assistono i propri iscritti e promuo-

vono le iniziative che abbiano per fine il miglioramento culturale, morale e fisico degli associati; il Comitato intersindacale che ha compiti politico-sindacali e di amichevole compositore; e gli Uffici di collocamento che hanno compiti assistenziali-sindacali.

4) *Azione assistenziale-sociale*: mediante l'Ente Opere Assistenziali che ha compiti assistenziali; l'Opera Universitaria che promuove il coordinamento delle varie forme assistenziali, la raccolta dei mezzi necessari, la istituzione di Case dello studente e seconda le varie iniziative dei G.U.F. ai fini della cultura e della educazione politica e sportiva degli studenti universitari.

5) *Azione sportivo-sociale*: mediante il Comitato Olimpionico Nazionale Italiano che « coordina e disciplina l'attività sportiva italiana ».

Di tutta questa azione vogliamo ora dire più particolarmente, con riferimento alla costituzione, alla organizzazione, ai mezzi, agli scopi di ciascuna istituzione.

I. I Fasci di Combattimento.

a. *I compiti.*

Lo Statuto, all'art. 1, dice che « il P.N.F. è una Milizia civile, agli ordini del Duce, al servizio dello Stato Fascista » e, all'art. 5, « il P.N.F. svolge la sua attività sotto la guida del Duce e secondo le direttive segnate dal G.C.F. ». All'infuori di queste affermazioni generiche lo Statuto non fissa dettagliatamente gli scopi del Partito. Ciò è dovuto all'estensione che hanno tali scopi, in quanto il Partito è organizzazione — come l'ha detto il Duce — totalitaria e capillare. I suoi scopi pertanto non possono venire prefissati, ma di volta in volta, a seconda delle necessità, in base alle direttive del G.C.F. esso deve proporseli e raggiungerli. Da qui la natura del P.N.F. di istituzione caratteristicamente duttile, adeguata e adatta a tutte le circostanze, a tutti gli ambienti,

a tutte le esigenze e nello stesso tempo profondamente coerente e decisamente lanciata verso il raggiungimento di un alto obiettivo sociale: da qui perciò tutta la sua grande tempestività e aderenza storica all'ambiente sociale. Ecco perchè il P.N.F. ha avuto in questo pur breve volgere d'anni compiti e scopi tanto diversi e sempre nuovi. Ed è questa la maggiore garanzia del suo avvenire e la prova della sua natura di istituzione di squisita azione adeguatrice dell'ordinamento sociale alla vita sociale.

β. *I soggetti.*

Dopo la definitiva chiusura delle iscrizioni, avvenuta nel 1933-XII, possono entrare nell'organizzazione del F. C. solo i giovani che abbiano raggiunto il 21° anno di età e che provengano dai F.G.C. o dai G.U.F. in base all'istituto della Leva Fascista.

γ. *L'ordinamento.*

I Fasci di combattimento sono organizzati conformemente all'ordinamento generale amministrativo dello Stato. Ci sono organi centrali e organi periferici.

A Roma v'ha la Segreteria del P.N.F. (i cui gerarchi sono: il Segretario del P.N.F., i nove componenti il Direttorio Nazionale del P.N.F.; e i cui organi collegiali sono: il Direttorio Nazionale del P.N.F., il Consiglio Nazionale del P.N.F. Gli art. 7, 8, 9, 10, 26, 28 ne fissano particolarmente i compiti).

In ognuna delle 93 provincie v'ha la Federazione dei Fasci di Combattimento, come si dice all'art. 2 (i cui gerarchi sono: il Segretario Federale, i componenti il Direttorio Federale, gli ispettori di zona; e il cui organo collegiale è: il Direttorio della Federazione dei Fasci di Combattimento. Agli articoli 11, 12 e 27 ne sono determinate le mansioni).

In ogni comune della provincia v'ha il Fascio di Combattimento (i cui gerarchi sono: il Segretario del F.C., i componenti il Direttorio del F.C., i fiduciari dei gruppi rionali,

il fiduciario della sotto-sezione; e i cui organi collegiali sono: il Direttorio del F.C., la consulta del G.R., la consulta della sotto-sezione), il quale, come si dice all'art. 2 « può essere organizzato dal Segretario Federale in gruppi rionali o in sotto-sezioni ». Gli articoli 13, 29, 30 ne fissano appunto le attribuzioni.

L'ordinamento come si vede è totalitario, capillare e gerarchico. Potenzialmente tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età, sono inquadrati nei F.C. ed è perciò che l'organizzazione del P.N.F. investe tutta la massa dei cittadini produttori.

II. L'Associazione nazionale famiglie Caduti fascisti e Mutilati e Invalidi per la Causa Nazionale.

α. *I compiti.*

Sono politico-assistenziali.

β. *I soggetti.*

Sono costituiti dai membri delle famiglie dei Caduti, dai Mutilati e Invalidi del Fascismo.

γ. *L'ordinamento.*

A Roma esiste la Presidenza dell'Associazione. Presso ogni Provincia una Fiduciaria.

III. L'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia.

α. *I compiti.*

L'Unione è stata istituita con R. D. L. 9 dicembre 1926, n. 2353. Con la successiva legge 24 dicembre 1928, n. 3242, l'U.N.U.C.I. è stata riordinata su basi sostanzialmente diverse (94). L'Unione, cui è conferita personalità giuridica

(94) Mentre l'U.N.U.C.I. del 1926, sorta sulla base delle diverse associazioni locali di ufficiali in congedo, ne riuniva le attività con-

propria e che è sottoposta alla vigilanza del Ministero della Guerra, ha il compito di provvedere agli scopi che lo Stato intende perseguire nel campo della preparazione spirituale e tecnica degli Ufficiali in congedo delle forze armate. Allo scopo poi di procurare agli Ufficiali in congedo i mezzi per sopperire alle eventuali spese inerenti agli speciali obblighi che loro impone la qualifica di ufficiali e predisporre quelle facilitazioni che valgano a migliorare la loro condizione, in seno all'Unione è stata costituita l'Opera di assistenza dell'U.N.U.C.I., quale Ente fornito di personalità giuridica. Presidente ne è il Segretario del P.N.F. ma l'opera è posta sotto la vigilanza del Ministero della Guerra che la esercita di concerto con i ministeri competenti.

β. *I soggetti.*

Vi sono iscritti di ufficio gli ufficiali superiori e inferiori in congedo delle forze armate dello Stato, aventi obblighi di servizio in caso di mobilitazione. Vi possono essere iscritti, in seguito a loro domanda, gli ufficiali generali, gli ufficiali in aspettativa per riduzione di quadri, gli ufficiali superiori e inferiori non aventi obblighi di servizio in caso di mobilitazione e quelli appartenenti alla Croce Rossa Italiana. Comunque non vi possono in nessun caso appartenere coloro che risultano di non buona condotta morale e che abbiano svolto un'attività in contrasto con gli interessi della Nazione.

---

servando il carattere della volontarietà di iscrizione, colla legge del 1928 l'iscrizione, per determinate categorie di ufficiali, è diventata obbligatoria e le si è affiancata l'opera di assistenza come integrativa e inscindibile dell'Unione stessa. La legge 24 dicembre prevedeva però la compilazione di un nuovo statuto, affidando nel frattempo pieni poteri al presidente dell'U.N.U.C.I. Siccome il nuovo statuto non è stato ancora approvato vige tuttora il periodo di amministrazione straordinaria.

γ. *L'ordinamento.*

A Roma esiste una Presidenza con Presidente il Segretario del P.N.F.

Alla periferia 97 Gruppi che hanno, di norma, giurisdizione provinciale.

IV. L'Unione nazionale fascista del Senato.

α. *I compiti.*

Politici.

β. *I soggetti.*

Ne sono membri tutti i senatori tesserati al P.N.F.

γ. *L'ordinamento.*

E' retta da un triunvirato nominato dal Segretario del P.N.F.

V. I Gruppi Universitari Fascisti.

α. *I compiti.*

L'art. 1 del regolamento dice: « I G.U.F. inquadrano la gioventù universitaria italiana per educarla secondo la dottrina fascista ». E all'art. 2 si completa: « Gli universitari fascisti vivono dell'Idea che ha guidato al sacrificio i 600.000 Caduti della grande guerra e i volontari offertisi per la Causa Nazionale, si consacrano agli ideali che il Duce segna agli italiani e considerano loro particolare onore dedicarsi ad ogni attività del Regime, prima fra tutte quella per l'elevazione e l'inquadramento delle forze giovanili ». L'art. 9 infine dice che i G.U.F. hanno il « compito di inquadrare gli studenti universitari e dirigerne l'attività politica, culturale e sportiva ». L'art. 91 del Regolamento dei F.G.C. precisa, circa i rapporti coi G.U.F.: « Gli universitari fascisti pos-

sono essere impiegati nell'inquadramento dei F.G.C. e nella propaganda, udito il parere del Segretario del G.U.F. ».

β. *I soggetti.*

L'art. 4 dice che possono essere iscritti ai G.U.F.: *a*) dai 18 ai 21 anni di età, lo studente universitario proveniente dall'avanguardia o dai F.G.C.; *b*) dai 21 ai 28 anni, lo studente universitario che appartenga al P.N.F.; *c*) dai 18 ai 28 anni di età, lo studente universitario che, all'infuori dei casi previsti, sentendo la bellezza dell'Idea Fascista, dia affidamento di diventare ottimo gregario del P.N.F. L'art. 6 dice: « La tessera dell'universitario fascista dà diritto all'abbonamento a « Gioventù fascista » e a una polizza di assicurazione contro gli infortuni che eventualmente possano verificarsi in occasione di adunate, competizioni sportive, istruzioni, gite, purchè autorizzate dal Segretario del G.U.F. ».

γ. *L'ordinamento.*

E' conforme a quello dei Fasci di Combattimento.

A Roma v'ha la Segreteria dei G.U.F. con a capo il Segretario del P.N.F. In ogni capoluogo di provincia, a termini dell'art. 9 del regolamento, « è costituito un G.U.F. », retto da un direttorio (art. 10), composto dal segretario, da un vice segretario e da 4 membri. In base all'art. 12, « presso i G.U.F. è costituita una sezione femminile retta da una fiduciaria; presso i G.U.F. sede di università è costituita anche una sezione studenti stranieri quando risulti di almeno 10 iscritti ». Il collegamento con la Federazione dei F.C. è ottenuto, a norma dell'art. 10, con la partecipazione di diritto del segretario provinciale del G.U.F. al Direttorio federale. In ogni comune infine, come dice l'art. 13, « dove risiedano almeno 25 Universitari fascisti, può essere costituito un Nucleo Universitario, retto da un fiduciario, nominato dal segretario federale, su proposta del segretario del G.U.F. Il fiduciario fa parte del direttorio del F.C. locale ».

VI. I Fasci Giovanili di Combattimento.

a. I compiti.

Nella premessa del Regolamento si dice: « Il Duce, per la continuità spirituale della Rivoluzione, ha ideato, e il Gran Consiglio ha deciso la costituzione dei F.G.C. I F.G.C., inquadrando i giovani tra il diciottesimo e il ventesimo anno di età, debbono costituire attraverso un processo selettivo ottenuto con l'educazione morale, spirituale e guerriera, il vivaio fecondo per i ranghi e i quadri del P.N.F. e della M.V.S.N. Balilla, Avanguardista, Giovane Fascista, o Universitario Fascista costituiscono, per i giovani, altrettanti requisiti indispensabili per essere meritevoli di entrare nelle file del P.N.F. ». Nel regolamento non si dice più particolarmente e in modo organico dei compiti dei F.G.C. che sono essenzialmente formativi, con speciale riguardo alla parte sportiva e militare. In vari punti però vi si accenna. Come, ad esempio, all'art. 28 dove, parlando delle attribuzioni del capo-squadra, si dice: « egli deve conoscere tutti i dipendenti, nei quali deve mantenere vivi quei sentimenti di amore per la Patria, per la famiglia, per il lavoro, che sono i presupposti del Fascismo », o all'art. 31: « il G.F. è l'espressione della nuova Italia. Egli offre se stesso per rendersi degno di quanto la generazione precedente ha fatto con la guerra e con la Rivoluzione, preparandosi a continuarne l'azione. Tempra tutti gli entusiasmi in ferrea disciplina, perfeziona la propria posizione morale, sociale, politica; irrobustisce il corpo e lo spirito, sprezza il pericolo, ama l'ardimento, serve con fede, con passione e in letizia la Causa del Fascismo ». Dall'art. 15, ad esempio, si sa che « al comandante in 2° è affidato l'incarico di organizzare e dirigere i corsi per caposquadra ». Dall'art. 20 che « l'addetto allo sport dei F.G.C. indirizza tutta l'attività sportiva dei F.G.C. dipendenti, organizza manifestazioni nell'ambito della provincia ... promuove, in modo speciale, lo sviluppo dell'atletica leggera. Ogni squadra di G.F. mira a costituire un comples-

so di autentici atleti ». All'art. 21 si continua: « l'addetto allo sport cura la formazione dei reparti celeri ». L'art. 54, spiegando meglio tale formazione, dice: « speciali istruzioni saranno impartite ai G.F. che faranno uso di biciclette, motociclette, autocarri, cavalli: essi dovranno essere raggruppati in reparti celeri ». All'art. 52 si precisa ancora: « I G.F., nelle adunate, dovranno compiere le istruzioni ginniche, sportive e militari stabilite nel programma del primo anno del Corso Premilitare ». L'art. 53 dice: « presi opportuni accordi con le sezioni di tiro a segno e dove sia possibile i G.F. dovranno frequentare i poligoni di tiro ». All'art. 55: « sarà particolare cura dell'addetto allo sport, oltre a promuovere il massimo sviluppo dell'educazione fisica in genere, assicurarsi che questa sia in relazione con le specialità reclutate in maggioranza in ciascun distretto (alpini, truppe celeri, armi a cavallo, marina) ». All'art. 58 si dice: « i F.G.C. dovranno intervenire a tutte le cerimonie o riviste fasciste che si svolgeranno nelle rispettive località ».

Onde infine eccitare l'attività e i compiti dei F.G.C. l'art. 65 dispone: « Al Comando federale che, durante l'anno, maggiormente si sarà distinto per attività organizzativa, sportiva, propagandistica, sarà assegnato, il 28 ottobre, lo scudo del Duce ».

Si parla anche di assistenza religiosa e sanitaria. L'art. 81 precisa: « i comandanti dei F.G.C. potranno giovarsi dell'opera dei cappellani della M.V.S.N. per l'assistenza religiosa, benedizioni, messe al campo ». E all'art. 82: « i comandanti dei F.G.C. potranno avere dagli ufficiali medici della Milizia l'assistenza sanitaria necessaria in caso di grandi adunate, di campeggi, manifestazioni sportive, marcie, ecc. ».

Infine, a termini di quanto disposto nel disegno di legge per l'istruzione premilitare approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 settembre, viene affidata ai F.G.C., in collaborazione con la M.V.S.N., l'istruzione premilitare del cittadino (articoli 4, 6 e 7).

β. *I soggetti.*

L'art. 32 stabilisce: « E' G.F. l'Avanguardista al compimento del 18° anno di età (e l'art. 92 lo ribadisce). Il 33: « può esserlo anche il giovane dai 18 ai 20 anni che, per giustificati motivi (salute, residenza all'estero, ecc.), non provenga dalle Avanguardie e che, avendo i voluti requisiti morali e politici, a giudizio del Segretario Federale, sentito il parere del Presidente del Comitato Provinciale dell'O.N.B., sia meritevole di aspirare, al compimento del 21° anno di età, all'onore di entrare nelle file del P.N.F. ».

L'art. 83 dice: « non è giovane fascista chi non è in possesso della regolare tessera. La tessera del G.F. dà diritto all'abbonamento a « Gioventù fascista » e alla assicurazione contro gli infortuni che possono avvenire in occasione di adunate, istruzioni, competizioni, gite regolarmente autorizzate ».

γ. *L'ordinamento.*

E' conforme a quello dei Fasci di Combattimento. A Roma v'ha il Comando dei F.G.C. con comandante il Segretario del Partito (art. 9, 12, 13), 2 vice comandanti, un capo di Stato Maggiore.

E' costituito presso ognuna delle 93 Federazioni provinciali dei F. di C. il comando federale dei F.G.C. con comandante federale il segretario federale, con un comandante in 2ª, un aiutante in 1ª, un addetto allo sport, (articoli 10, 14-21).

Presso ogni Fascio di Combattimento o Gruppo rionale del P.N.F. che sia in grado di arruolare il numero necessario di giovani (art. 4) « è costituito il Fascio giovanile di combattimento con un comandante che è nominato (art. 22) dal comandante federale su proposta del segretario politico del Fascio di combattimento o del Gruppo rionale e può essere lo stesso segretario politico del F.C. o il fiduciario del G. R. », con un aiutante in 2ª, un alfiere, e giovani fascisti raggruppati in squadre, (art. 11, 24, 25). Ogni F.G.C. ha il pro-

prio gagliardetto (art. 79). Dove i G.F. superano i 12, ma non raggiungano i 25 uomini, invece del F.G.C. si costituisce il Nucleo (art. 2).

La squadra è l'unità base della formazione (art. 1) ed è costituita da 1 capo squadra, 1 vice caposquadra, 23 G.F. (vedi gli articoli 78 e 79 per l'intitolazione della squadra a un Caduto Fascista e la Fiamma). Da tre a cinque squadre costituiscono la centuria (art. 5) che è affidata al comando di un capo centuria. L'art. 8: « vieta nel modo più assoluto la formazione di reparti (es.: manipoli, coorti, gruppi) diversi da quelli previsti » onde conservare la necessaria snellezza all'organizzazione.

VII. I Fasci Femminili.

α. *I compiti.*

Sono precisati dall'art. 2: « Ai fasci femminili è affidato il compito di concorrere ad attuare tutte le opere assistenziali organizzate dal P.N.F., di divulgare e tenere desta l'Idea Fascista, anche nell'ambito della famiglia ». In tal modo il legislatore ha inquadrato perfettamente la figura, la posizione e i compiti della donna fascista che, nell'ambito familiare o fuori di esso, vuole e deve essere partecipe del momento storico in cui vive. Compito che oggi, dopo la costituzione della sezione massaie, è ancor meglio definito e sopratutto ha la possibilità di una attuazione veramente adeguata e totalitaria.

β. *I soggetti.*

All'art. 3 è detto: « Possono far parte dei F.F. le donne italiane che siano di ineccepibile condotta morale e di sicura fede fascista ». Poichè, a termini dell'art. 6, « presso ogni fascio femminile si costituisce un Gruppo di Giovani Fasciste, allo scopo di rinsaldare in esse, forza viva delle nuove generazioni, la fede fascista e di prepararle alla missione

che il Fascismo assegna alla donna » sono anche soggetti di tali gruppi (art. 6) « le giovani di età inferiore ai 21 anni ». Le appartenenti al gruppo delle G.F. possono ottenere il passaggio al F.F. quando, a giudizio della fiduciaria, abbiano raggiunto il necessario grado di maturità. Passano invece, come è previsto dall'art. 7, « alle organizzazioni delle G.F. le Giovani Italiane che al 28 ottobre di ogni anno compiano il 18° anno di età ».

γ. *L'ordinamento.*

Segue quello dei F. di C.

A Roma l'organizzazione fa capo al Segretario del Partito. In ogni provincia v'ha un F.F. retto da una fiduciaria, nominata dal Segretario del P.N.F. su proposta del segretario federale, dal quale dipende gerarchicamente (art. 4).

In ogni comune, ove esiste un Fascio di Combattimento, deve essere costituito il F.F. (art. 1) con a capo una segretaria nominata, previa autorizzazione del segretario federale, dalla fiduciaria della provincia (art. 5).

Presso ogni F.F. è costituito un Gruppo di Giovani Fasciste (art. 6) e in base alle recentissime disposizioni anche una sezione massaie.

VIII. L'Opera Nazionale Dopolavoro.

α. *I compiti.*

L'art. 1 del R. D. L. 1° maggio 1925, n. 582, istitutivo dell'Opera, fissa nei seguenti due compiti i suoi scopi: « *a*) promuovere il sano e proficuo impiego delle ore libere dei lavoratori intellettuali e manuali con istituzioni dirette a sviluppare le loro capacità fisiche, intellettuali e morali; *b*) provvedere all'incremento ed al coordinamento di tali istituzioni fornendo ad esse ed ai loro aderenti ogni necessaria assistenza e promuovendone eventualmente la erezione in ente morale ». Il legislatore non è entrato in maggiori par-

ticolari: la prassi ha però fissato nelle seguenti attività gli scopi dell'Opera: 1) educazione fisica, 2) educazione artistica, 3) educazione e istruzione culturale e professionale, 4) assistenza.

β. *I soggetti.*

L'allegato allo statuto del P.N.F. riguardante il Dopolavoro stabilisce: «possono appartenere all'O.N.D. tutti i lavoratori che percepiscono, per la loro prestazione d'opera, un compenso fisso, comunque rateizzato (giornaliero, settimanale, quindicinale, mensile, annuale), purchè abbiano compiuto i 18 anni d'età. I minori dei 18 anni, purchè lavoratori, potranno appartenere all'O.N.D. qualora siano iscritti alle organizzazioni giovanili (Avanguardia, Balilla, ecc.)».

L'art. 4 del citato R. D. L., riguardo ai soci onorari, dice: «possono essere riconosciuti come soci onorari dell'Opera Nazionale le istituzioni del dopolavoro erette in ente morale, gli enti, le associazioni ed i privati, che concorrano con elargizioni o contributi periodici al conseguimento dei fini dell'opera nazionale».

Il tesseramento può essere fatto per singoli e per agglomerati. I singoli che desiderino appartenere all'O.N.D. verranno dal dopolavoro provinciale iscritti e assegnati al dopolavoro comunale o, quando esso esista, al dopolavoro rionale competente. Le associazioni, i circoli, i sodalizi, che chiedano invece iscriversi all'O.N.D. dovranno provvedere al tesseramento individuale dei propri soci mutando la propria denominazione in quella di Dopolavoro.

Per ogni dopolavorista dovrà essere istituita presso il dopolavoro provinciale un'apposita scheda munita di fotografia.

γ. *L'ordinamento.*

Segue quello dei F.C.

A Roma v'ha una presidenza con a capo il Segretario del P.N.F. (art. 7 dello statuto del P.N.F.: «Il segretario

del P.N.F. ha alle sue dirette dipendenze l'O.N.D. Con decisione del Duce ne assume personalmente la presidenza o designa altri ad assumerla »); un consiglio composto da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri delle Corporazioni, dell'Interno, degli Affari esteri, delle Finanze, delle Comunicazioni, da un rappresentante di ognuna delle Confederazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, da designarsi dal Ministero delle Corporazioni, e da un direttore generale.

In ognuna delle 93 province è istituito un dopolavoro provinciale che « dipende direttamente dal segretario federale, che ne è, di diritto, il presidente, ed è coadiuvato da un segretario provinciale, un direttorio provinciale, composto dai dirigenti provinciali delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dipendenti dal Partito; da una commissione tecnica provinciale. Da esso dipendono i dopolavori comunali, quelli rionali (la cui costituzione è consentita nelle grandi città), i dopolavori aziendali e tutti i circoli e le associazioni aderenti aventi sede nella giurisdizione della provincia.

In ogni capoluogo di provincia risiedono le federazioni provinciali delle filodrammatiche, della volata, delle bocce, della palla a volo, del pallone a tamburello, del canottaggio a sedile fisso, del tiro alla fune.

In ogni comune del Regno, ove sia possibile, si costituisce il dopolavoro comunale che è alle dirette dipendenze del dopolavoro provinciale e che ha per presidente il segretario del F.C.

Le delegazioni delle Federazioni italiane escursionismo (F.I.E.) risiedono invece solo nelle seguenti città: Ancona, Aquila, Bologna, Cagliari, Cosenza, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Perugia, Potenza, Roma, Taranto, Torino, Trieste.

Con le disposizioni di legge a fianco di ciascuno segnate, sono stati poi istituiti i seguenti speciali dopolavoro nazionali: Dopolavoro ferroviario (R. D. L. 25 ottobre 1925,

n. 1908); Ufficio centrale del Dopolavoro postelegrafonico (R. D. L. 9 luglio 1926, n. 127, modificato dal R. D. L. 12 agosto 1927, n. 1565); Dopolavoro per il personale delle privative (R. D. L. 12 maggio 1927, n. 743); ordinamento del Dopolavoro nelle Colonie (R. D. 22 febbraio 1930, n. 151).

IX. Le Scuole superiori femminili.

Il Partito nel 1927, dopo il Congresso internazionale di economia domestica, ha creato tre scuole superiori femminili e precisamente la Scuola superiore fascista di agraria per la preparazione delle maestre rurali, sita a S. Alessio, in pieno Agro Romano; la Scuola superiore fascista di economia domestica e la Scuola superiore fascista di assistenza sociale che hanno sede in Roma, a San Gregorio al Celio.

Le tre scuole mirano all'educazione e all'elevazione delle classi popolari mediante la preparazione di insegnanti e di personale capace di avvicinarsi al popolo con mentalità nuova nei diversi campi sociali.

I corsi durano dieci mesi e comprendono materie diverse, a seconda delle specializzazioni.

X. Le Associazioni fasciste.

a. I compiti.

L'art. 2 del regolamento stabilisce: « le associazioni fasciste curano la formazione di una coscienza fascista nei loro iscritti. Il Segretario del P.N.F. segnalerà tutto quanto le Associazioni fasciste ritengono possa concorrere al perfezionamento dei servizi e al maggior rendimento del personale. Le associazioni fasciste assistono i propri iscritti e promuovono le iniziative che abbiano per fine il miglioramento culturale, morale e fisico degli associati ». L'art. 11 dice: « le attività assistenziali e di previdenza sono regolate da norme speciali riguardanti le singole associazioni fasci-

ste, con riferimento agli enti di assistenza e di previdenza già in funzione per le diverse categorie degli associati ».

Per l'associazione fascista della scuola è l'art. 13 che fissa i compiti specifici: « 1) promuovere una partecipazione sempre più consapevole e fervida degli insegnanti e dei funzionari scolastici alla vita politica del Regime; 2) valorizzare la funzione della scuola; 3) segnalare al Ministro dell'Educazione nazionale quanto concerne il perfezionamento degli ordinamenti e dei servizi scolastici e collaborare con le istituzioni del Regime ai fini di una più integrale educazione fascista della gioventù; 4) svolgere assistenza culturale, morale e giuridica in favore degli associati. All'art. 17, comma *b*), si dice, per la sezione della scuola media dell'A.F.S.: « Il segretario del P.N.F., d'accordo con il ministro per l'E.N., designerà i rappresentanti della sezione in seno al consiglio direttivo dell'Istituto di soccorso Giuseppe Kirner »; e all'art. 18, comma *b*), per la sezione scuola elementare, egualmente il segretario del P.N.F. designerà i rappresentanti nell'Istituto Rosa Maltoni Mussolini ».

Per l'associazione fascista del pubblico impiego, l'art. 20, comma *c*) fissa: « per lo svolgimento delle varie forme di assistenza e di previdenza, il segretario del P.N.F., d'accordo con i ministri competenti, designerà i rappresentanti dell'A.F.P.I. che entreranno a far parte dei consigli di amministrazione degli istituti sottoindicati e di tutti gli altri enti esistenti, aventi carattere assistenziale, mutualistico e previdenziale: Ufficio credito del pubblico impiego, Ente nazionale fascista di previdenza e di assistenza per i dipendenti degli enti parastatali e assimilati, Istituto nazionale di assistenza e previdenza a favore degli impiegati degli enti locali, Istituto nazionale per gli orfani degli impiegati civili dello Stato, Opera di previdenza ed assistenza per il personale civile dello Stato, Istituto nazionale case impiegati dello Stato ».

Per l'Associazione fascista dei ferrovieri dello Stato,

l'art. 21, al comma *b*), dispone: «le attività assistenziali, comprese quelle patrimoniali, vengono assunte e gestite dall'opera di previdenza ferrovie dello Stato».

Per l'Associazione fascista dei postelegrafonici, analogamente, all'art. 22, comma *b*), si stabilisce: «le attività assistenziali, comprese quelle patrimoniali, vengono assunte e gestite dall'Istituto di assicurazione e previdenza per il personale postelegrafonico».

Per l'Associazione fascista degli addetti alle aziende industriali dello Stato, infine, all'art. 23, comma *b*), si fissa: «l'Associazione fascista A.A.I.S. svolge la sua attività assistenziale a mezzo dell'Istituto fascista di previdenza Umberto I».

β. *I soggetti.*

L'art. 3 stabilisce in genere che l'appartenenza alle associazioni fasciste, eccezion fatta per gli iscritti al P.N.F. che ne hanno l'obbligo, è un atto volontario, il quale presuppone e importa precisa ed incondizionata adesione al Regime fascista.

Particolarmente per le diverse associazioni è così stabilito:

Ass. F. S., Sezione professori universitari: Art. 15, *e*) vi potranno essere iscritti: 1) professori universitari, ordinari, straordinari, emeriti, onorari; 2) professori liberi docenti; 3) professori incaricati. *Sezione assistenti universitari*: Art. 16, *e*) potranno essere iscritti: 1) i professori liberi docenti o incaricati che ricoprino i posti di aiuto o di assistente; 2) gli aiuti effettivi o incaricati; 3) gli assistenti effettivi e incaricati; 4) gli assistenti volontari che abbiano con tale qualifica prestato servizio almeno per un anno dopo la laurea e che siano stati regolarmente nominati dal rettore o dal capo dell'istituto superiore. *Sezione scuola media*: Art. 17, *a*) possono essere iscritti: 1) i capi di istituti medi governativi, pareggiati o parificati; 2) gli insegnanti di qualsiasi disciplina, titolari, incaricati e supplenti di istituti

medi governativi e pareggiati; 3) il personale che con funzioni culturali coadiuva gli insegnanti negli istituti medi governativi; 4) i rettori, vice rettori e il personale che adempie a funzioni educative nei convitti nazionali; 5) i pensionati delle sovradette categorie. *Sezione scuola elementare*: Art. 18, *a*) possono essere iscritti: 1) i R.R. ispettori scolastici di qualsiasi grado; 2) i direttori didattici, centrali, comunali, governativi e sezionali; 3) gli insegnanti in servizio presso scuole elementari; 4) le maestre in servizio presso asili infantili, scuole materne ed istituzioni integrative; 5) gli ispettori scolastici, i direttori didattici e i maestri pensionati. *Sezione bibliotecari*: Art. 19, *d*) fanno parte: 1) i funzionari e gli impiegati in servizio nelle biblioteche nazionali, provinciali, comunali e di enti pubblici delle seguenti categorie: bibliotecari-direttori, bibliotecari-capi, bibliotecari-aggiunti, bibliotecari-volontari, ordinatori e coadiutori; 2) i direttori e i funzionari degli archivi di Stato; 3) i pensionati delle categorie sopra elencate; 4) i direttori delle biblioteche popolari; 5) gli ispettori bibliografici.

Ass. F. Pubblico impiego: In base all'art. 20, *a*) possono iscriversi: 1) i dipendenti dallo Stato, dalle provincie, dai comuni, dalle istituzioni pubbliche di beneficenza, escluso il personale delle Aziende autonome municipalizzate, che, a norma del presente statuto non appartengano alle altre associazioni fasciste; 2) i dipendenti dagli enti parastatali e assimilati e dalle Casse di risparmio; 3) i pensionati delle categorie di cui ai numeri precedenti.

Ass. F. Ferrovieri dello Stato: A termini dell'art. 21, *a*) possono iscriversi: 1) i ferrovieri dipendenti dalle Ferrovie dello Stato, compresi gli avventizi in servizio continuativo; 2) gli assuntori delle Ferrovie dello Stato; 3) i pensionati delle Ferrovie dello Stato.

Ass. F. Postelegrafonici: In base all'art. 22, *a*) possono iscriversi: 1) il personale dipendente dalle amministrazioni delle Poste, dei Telegrafi, delle Aziende di Stato per i servizi telefonici, sia di ruolo che a contratto o avventizio, non-

chè i ricevitori, i gerenti, i supplenti e gli agenti rurali; 2) i pensionati delle amministrazioni suddette.

Ass. F. Addetti aziende industriali dello Stato: A norma dell'art. 23, *a*) possono iscriversi: 1) il personale di ruolo e non di ruolo dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ed il personale dell'Istituto poligrafico dello Stato; 2) i magazzinieri di monopolio e gli addetti ai banchi di lotto; 3) il personale operaio di ruolo di tutte le aziende statali, aventi comunque ordinamento autonomo (escluso quello delle Ferrovie, Poste, Telegrafi e Telefoni); 4) il personale operaio di ruolo e non di ruolo delle Amministrazioni statali; 5) i pensionati delle categorie suddette.

γ. *L'ordinamento.*

Segue quello dei F.C.

A Roma tutte le Associazioni fasciste sono messe alla diretta dipendenza del Segretario del Partito che ne ha la piena rappresentanza (art. 1) e che (art. 5), presi gli ordini dal Duce e sentiti i Ministri competenti, nomina i fiduciari nazionali, uno per ciascuna associazione, (ad eccezione dell'A.F.S. per la quale viene nominato un fiduciario nazionale per ciascuna sezione) e di cui si avvale per sovraintendere al funzionamento delle associazioni stesse.

In Provincia (art. 8) le associazioni fasciste sono alla dipendenza del segretario federale che si avvale per ciascuna associazione fascista, e per l'A.F.S. per ciascuna sezione, dell'opera di un fiduciario provinciale.

Nei comuni non v'hanno organi delle associazioni, ad eccezione di là dove il segretario federale (art. 9) affidi a camerati l'incarico di mantenere i necessari rapporti fra i fiduciari provinciali e gli associati.

Fanno eccezione a questo ordinamento, per alcuni aspetti, l'A.F.S. e l'A.F.P.I.

L'A.F.S. infatti è costituita su 5 sezioni (art. 14): 1) *la sezione professori universitari,* che, al centro, ha un fiduciario nazionale e alla periferia costituisce una sezione locale

in ogni città sede di università o istituto d'istruzione superiore, presieduta dal rettore, che si avvale dell'opera di un fiduciario (art. 15); 2) *la sezione assistenti universitari* che, al centro e alla periferia, è costituita analogamente alla sezione professori, con la sola differenza che alla periferia viene costituita la sezione locale solo là dove esista un organico del corpo assistente (art. 16); 3) *la sezione scuola media* che ha un fiduciario nazionale a Roma e un fiduciario provinciale in tutte le 93 provincie; 4) *la sezione scuola elementare* che è ordinata analogamente; 5) *la sezione bibliotecari* che ha un fiduciario a Roma e sezioni solo nelle seguenti città: Ancona, Aquila, Bari, Bologna, Cagliari, Campobasso, Cosenza, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Potenza, Roma, Torino, Trento, Trieste, Venezia. Su proposta dei fiduciari dei bibliotecari i segretari federali possono nominare dei delegati provinciali dei bibliotecari (art. 19).

L'Associazione F.P.I., oltre all'analogo ordinamento delle altre associazioni, ha la sezione distinta « medici condotti » che in provincia è alle dipendenze del segretario federale e che per dirigerla si avvale dell'opera di un fiduciario provinciale tratto dalla categoria.

XI. Il Comitato intersindacale.

a. I compiti.

L'allegato allo Statuto del P.N.F., relativo al comitato intersindacale, elenca i seguenti scopi: *a*) controllo sulle ripercussioni dell'azione sindacale nel campo politico; *b*) intervento presso le associazioni sindacali provinciali per promuovere sia l'adempimento dell'obbligo imposto dalla Carta del lavoro di regolare, mediante contratti collettivi, i rapporti di lavoro delle singole categorie, sia l'adeguamento dei contratti stessi alle superiori necessità della produzione; *c*) intervento per la composizione delle controversie, concernenti sia l'applicazione di contratti collettivi provinciali di

lavoro, sia la stipulazione di nuove condizioni di lavoro nell'ambito provinciale, che non siano già in esame presso le Confederazioni nazionali o le Corporazioni, ferma restando la facoltà di ratifica da parte delle associazioni sindacali di grado superiore a norma degli statuti; *d*) intervento per la composizione di quelle controversie individuali di lavoro, verificatesi nell'ambito delle provincie, che rivestono particolare importanza o abbiano riflessi politici; *e*) esame e parere in ordine al licenziamento dei prestatori d'opera aventi cariche sindacali nell'organizzazione provinciale; *f*) svolgimento dei compiti politici in rapporto all'attività sindacale, che, di volta in volta, verranno affidati dal segretario del P.N.F. su materie, che non siano ancora disciplinate da leggi o regolamenti.

β. *I soggetti.*

Sono gli associati dei sindacati o le associazioni sindacali.

γ. *L'ordinamento.*

Il Comitato intersindacale è provinciale ed è presieduto dal segretario federale e costituito dal vice prefetto, dai dirigenti delle Associazioni sindacali dell'agricoltura, dell'industria e del commercio e da un segretario.

XII. Gli Uffici di collocamento.

α. *I compiti.*

Provvedono al collocamento dei prestatori d'opera. Nel relativo allegato allo statuto del P.N.F. si dice infatti: « ogni assunzione di prestatori d'opera deve avvenire per il tramite di detti uffici », che provvedono « al collocamento di una o più categorie ».

β. *I soggetti.*

Sono i prestatori d'opera.

γ. *L'ordinamento.*

L'allegato citato dice che tali uffici sono costituiti « in applicazione delle norme XXIII della Carta del lavoro e dei Regi Decreti 29 marzo 1928, n. 1003, e 6 dicembre 1928, n. 3222, « e possono essere nazionali, interprovinciali e provinciali » e sono retti da una commissione amministrativa composta pariteticamente dai rappresentanti delle Associazioni sindacali interessate e presieduta dal Segretario del P.N.F. o da un suo delegato per gli uffici nazionali; da un rappresentante dei segretari federali delle province interessate per quelli interprovinciali e dal segretario federale o da un suo delegato per i provinciali (95).

XIII. L'Ente Opere Assistenziali.

α. *I compiti.*

Nell'allegato allo statuto del P.N.F. sono così fissati: *a*) preparazione ed organizzazione dell'assistenza, coordinando, con unità di indirizzo, tutte le iniziative sorte nella provincia; *b*) istituzione, gestione e sorveglianza delle colonie permanenti, temporanee e diurne, secondo le norme stabilite da leggi e regolamenti; *c*) assistenza alle operaie addette alla monda del riso nelle provincie interessate; *d*) raccolta e gestione dei fondi all'uopo necessari.

β. *I soggetti.*

Sono tutti quelli cui si riferiscono i punti *a, b, c,* degli scopi statutari.

γ. *L'ordinamento.*

Segue quello dei F.C.

(95) Gli uffici di collocamento, a seguito della legge 5 febbraio 1934 sulle corporazioni, hanno avuto nuova sistemazione e più adeguato ordinamento sì che l'allegato allo statuto del P.N.F. ne resta sostanzialmente molto modificato.

In ognuna delle 93 province v'ha un ente retto da un comitato provinciale, presieduto dal segretario federale e costituito anche dalla segretaria dei F.F., dal presidente del comitato provinciale dell'O.N.B., dal presidente delle Fed. Prov. dell'O.N.M.I., dal presidente del consorzio provinciale antitubercolare, dal presidente del comitato provinciale della Croce Rossa Italiana, dal presidente della sezione provinciale dell'Associazione nazionale mutilati e invalidi di guerra; dal presidente della federazione provinciale dell'Associazione nazionale combattenti e dal medico provinciale.

In ogni comune è istituito un comitato comunale dell'E.O.A., presieduto dal segretario del F.C. e composto quasi analogamente al comitato provinciale.

XIV. L'Opera Universitaria.

α. *I compiti.*

Nell'allegato allo statuto del P.N.F. è detto: « le sue attribuzioni sono: promuovere il coordinamento delle varie forme assistenziali, che sorgono ad iniziativa delle singole Università o degli Istituti superiori e formulare le opportune proposte per la raccolta dei mezzi necessari; promuovere la istituzione di Case dello studente nelle città sedi di Università od Istituti di istruzione superiore; secondare le varie iniziative dei Gruppi universitari fascisti ai fini della cultura e della educazione politica e sportiva degli studenti universitari; favorire l'afflusso degli studenti stranieri presso le università e gli istituti d'istruzione superiore del Regno e curare l'intensificazione degli scambi fra studenti italiani e stranieri ».

β. *I soggetti.*

Sono gli studenti universitari.

γ. *L'ordinamento.*

A Roma presso il Ministero dell'E.N. v'ha il comitato

centrale « organo propulsore e coordinatore delle opere di assistenza universitaria », che è presieduto dal ministro dell'E.N. ed ha per vice presidente il segretario del P.N.F. ed è composto da altri sette membri.

In ogni città sede di Università e di Istituti superiori è costituito un comitato locale presieduto dal rettore della R. Università o dal più anziano dei direttori degli Istituti superiori, ove non ci siano R. Università, è costituito dal segretario federale o da un suo delegato e da altri membri.

XV. Il Comitato olimpionico nazionale italiano.

α. *I compiti.*

L'allegato allo statuto del P.N.F. stabilisce che il C.O.N.I.: « coordina e disciplina l'attività sportiva italiana attraverso le federazioni sportive italiane, delle quali approva gli statuti e i regolamenti e controlla l'attività tecnica e finanziaria; finanzia e organizza, con gli elementi preparati dalle singole federazioni, la partecipazione dell'Italia alle olimpiadi ».

β. *I soggetti.*

Sono le seguenti 30 Federazioni:

1) Federazione Ginnastica Nazionale Italiana (F.G.N.I.);
2) Federazione Italiana di Atletica Leggera (F.I.D.A.L.);
3) Federazione Atletica Italiana (F.A.I.);
4) Federazione Pugilistica Italiana (F.P.I.);
5) Confederazione Nazionale Italiana di Scherma (C.N.I.S.);
6) Federazione Italiana di Nuoto (F.I.N.);
7) Reale Federazione Italiana Canottaggio (R.F.I.C.);
8) Federazione Italiana della Vela (F.I.V.);
9) Unione Velocipedistica Italiana (U.V.I.);
10) Federazione Italiana Sport Equestre (F.I.S.E.);
11) Unione Italiana Tiro a Segno (U.I.T.A.S.);
12) Federazione Italiana Giuoco Calcio (F.I.G.C.);
13) Federazione Italiana dello Sci (F.I.S.);

14) Federazione Italiana Sports Ghiaccio (F.I.S.G.);
15) Reale Automobil Club d'Italia (R.A.C.I.);
16) Reale Aero Club d'Italia (R. Ae.C.I.);
17) Reale Moto Club d'Italia (R.M.C.I.);
18) Federazione Italiana Motonautica (F.I.M.);
19) Unione Italiana Cavallo da Corsa (U.I.C.C.);
20) Club Alpino Italiano (C.A.I.);
21) Federazione Italiana Tiro a Volo (F.I.T.A.V.);
22) Federazione Nazionale Fascista Cacciatori Italiani (F.N.F. C.I.);
23) Federazione Italiana Lawn Tennis (F.I.L.T.);
24) Federazione Italiana Golf (F.I.G.);
25) Federazione Italiana Palla Canestro (F.I.P.C.);
26) Federazione Italiana Hockey a Rotelle (F.I.H.R.):
27) Federazione Colombofila Italiana (F.C.I.);
28) Associazione Scacchistica Italiana (A.S.I.);
29) Fderazione Italiana Medici Sportivi (F.I.M.S.);
30) Associazione Italiana Cronometristi Ufficiali (A.I.C.U.).

γ. *L'ordinamento.*

Il C.O.N.I. è retto da un presidente che può essere o il segretario del P.N.F. o persona da lui designata, su decisione del Duce, e ha per organi il comitato di presidenza, il consiglio generale, il collegio dei sindaci, i cui componenti sono nominati dal segretario del P.N.F.

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL P. N. F.

A questo punto, dopo di esserci in particolare soffermati sui compiti, sui soggetti e sull'ordinamento delle diverse istituzioni che fanno capo al P.N.F., possiamo chiederci se quanto premesso circa la sua natura di istituzione di controllo, adeguamento, collegamento e selezione, trova conferma nella realtà. Noi crediamo di poter rispondere indubbiamente di sì. Non perchè il P.N.F., così come oggi è, sia già compiutamente ciò. Abbiamo anzi visto che certamente così non è. Ma riteniamo di poterlo affermare perchè il Partito si avvia indubbiamente ad essere precisamente tutto ciò.

Il suo sviluppo storico, dall'origine ad oggi, ne dà del resto ampia conferma. Esso infatti dal 1921 si è trasformato in modo sensibilissimo e, volta volta, ha modificato i propri obiettivi, pur mantenendo sempre fede alla sua essenziale natura, finchè si è rivelato e ha poi sempre mantenuto la caratteristica di organo di controllo. Che ciò sia oggi il Partito è indubitato e che il suo sia un controllo squisitamente politico è egualmente certo. La sua azione indiretta, il fatto di partecipare, al centro e alla periferia, di tutte le istituzioni dello Stato, gli danno i mezzi e la possibilità di svolgere compiutamente e in modo veramente totalitario, un'azione di controllo che inerisce sia le persone che le istituzioni stesse. Ma dove sbocca questo controllo? Abbiamo detto che riguarda le persone e le istituzioni: ma a qual fine? In riguardo alle persone la risposta è ovvia. Il Partito, controllando i risultati della loro azione, giudica, obiettivamente, sia della loro competenza che della loro fede e propone in conformità. Nei riguardi delle istituzioni invece bisogna distinguere: o esse risultano adeguate e in tal caso il parere non potrà che essere positivo, o esse invece risultano inadeguate e allora le vie da scegliere possono essere due. E qui entriamo nel merito dell'altro compito del Partito: l'adeguamento dell'ordinamento sociale. Cioè se l'inadeguatezza dell'istituzione in esame è precisa e inconfondibile, le relative proposte di modifiche, di integrazioni e di aggiornamento non possono che essere, a loro volta, precise e definite. Se invece così non è, ecco la necessità che il Partito assuma in proprio questa attività sino al momento in cui riterrà di poterla restituire agli organi dello Stato in quanto l'abbia potuta definire e precisare. Cioè qui il Partito viene ad assolvere la seconda sua delicatissima funzione che è precisamente quella di istituzione di adeguamento, e in questa sua veste esso rappresenta proprio l'organo della Rivoluzione permanente che, come tale, impedisce il formarsi di soluzioni di continuità tra la società naturale e quella statuale. Il grande e storico problema di ogni costituzione statuale è infatti

quello di creare una costituzione che sia sempre e permanentemente, domani come oggi, adeguata alle necessità della società. Le rivoluzioni infatti nascono dalla mancata soluzione di questo problema. E' noto invero che ogni 150-200 anni, e calcoli precisi se ne sono fatti, abbiamo profonde rivoluzioni sociali. E ciò perchè? La rivoluzione — è pacifico — crea un ordine sociale adeguato al momento, ma essa tende fatalmente a diventare conservatrice, cioè a mantenere invariato questo ordine sociale, e allora assistiamo al fenomeno storico di un ordine sociale fermo, statico e ciò non per tanto egualmente imposto a una società che si trasforma. C'è perciò un continuo progressivo distacco tra l'uno e l'altro termine: mentre questo cammina, quello è fermo. Sino al momento in cui il distacco è tale che l'ordine è distrutto e sostituito da un altro. Storicamente ciò avviene di norma. Poche le eccezioni e sono di quelle società statuali che hanno saputo creare un ordinamento elastico, dinamico, trasformabile e costantemente adeguantesi alle nuove necessità sociali.

Il legislatore fascista onde ovviare a questo fenomeno ha precisamente creato nel Partito questa istituzione specialissima avente il preciso compito di mantenere in costante contatto l'ordinamento statuale e la società. Ed è proprio il P.N.F. l'organo che deve garantire questo continuo processo circolatorio di esosmosi e di endosmosi tra Stato, in quanto ordinatore, e società, in quanto ordinata. Esso è perciò anche campo di esperienze sociali, quasi immenso naturale gabinetto sperimentale, nel quale si prova la materia uomo. E ciò, sinora, in parte almeno, non è forse stato il Partito? Pensiamo alle istituzioni che il Partito ha creato o che sono nate dal suo seno perchè esso era in contatto diretto con la società, e che esso ha poi passato allo Stato perchè le rendesse permanenti: una volta cioè sentitane la necessità, provatane l'utilità e la rispondenza. E' il caso delle avanguardie giovanili che sono diventate l'O.N.B.; dei fasci all'estero trasformati in direzione generale degli Italiani all'estero, ecc. E se anche oggi noi guardiamo alle attuali organizzazioni del P.N.F. pensia-

mo di non essere nel falso sostenendo che vi sono istituzioni che hanno già subito il necessario collaudo e che non potranno non passare, e sarà fra non molto, allo Stato. E solo così il Partito potrà assolvere continuamente il proprio compito, poichè così manterrà sempre la propria snellezza ed elasticità ed eviterà ogni elefantiasi burocratica. La sua funzione in questo settore, pertanto, già oggi è piena e feconda, adeguata sempre anche se non ancora completa.

Bisogna invece che, nel settore del collegamento e della selezione, il Partito innovi e crei i mezzi di un'azione adeguata. Abbiamo infatti visto che il collegamento è insufficiente nella fase di formazione e quasi del tutto manchevole in quelle di maturità e vecchiaia. Si tratta perciò di perfezionare un'istituzione in sviluppo quale è la Leva fascista e di impostare il problema per le altre due fasi mediante la creazione del libretto individuale. Non basta infatti formare fisicamente, professionalmente, moralmente, nazionalmente e militarmente i cittadini quando poi, coll'abbandonarli a se stessi, si perdono i frutti di tale provvida azione; nè d'altronde basta predisporne l'inquadramento in quanto produttori, nelle associazioni professionali quando tale inquadramento è facoltativo e non è controllato. Bisogna pertanto, onde ottenere questo collegamento, imporre anche l'obbligatorietà dell'inquadramento nelle diverse istituzioni e il passaggio dall'una all'altra dal momento della nascita a quello della morte. Allora veramente l'ordinamento sociale, oltre ad avere una ragione d'essere, non funzionerà a vuoto e, in realtà, assolverà al suo compito.

Del pari l'azione del Partito deve svolgersi tempestiva onde creare adeguati organi di selezione. Abbiamo già accennato che la selezione c'è, ma manca di coordinamento. E' il cursus honorum che bisogna creare ex novo e che sarà l'unica garanzia di adeguata preparazione e di formazione dei dirigenti. Esso già si intravvede in alcune condizioni di fatto che si pongono agli attuali dirigenti. Così quella di venire dalle organizzazioni giovanili dopo avervi coperto posti di respon-

sabilità, ecc. Ma perchè questa azione di selezione si possa svolgere appieno è necessario che il controllo e il collegamento, fatti a cura del Partito, sieno in atto, e occorre che al Partito passi la responsabilità della formazione nazionale dei giovani dai 14 ai 21 anni, e ciò lo vedremo particolarmente più avanti, perchè è ben questo il periodo più interessante agli effetti dell'avviamento e della selezione. E così anche sarà opportuno che a questo scopo il Partito istituisca degli speciali corsi selettivi, onde arrivare a una prima selezione che dovrà poi essere controllata e successivamente affinata nel periodo delle produttività (96).

A questo punto ci pare perciò di concludere sostenendo che le funzioni e le attività del Partito devono incrementare: si tratta però di svilupparle nella direzione e nel senso propri alla natura di esso adeguatamente ai compiti che l'ordinamento sociale dello Stato fascista ha affidato al Partito.

La legislazione richiamata.

Parlando del P. N. F. e delle organizzazioni dipendenti è stata richiamata la seguente legislazione che riportiamo a precisazione:

R. D. L. 12 dicembre 1926, n. 2061: che dichiara il Fascio Littorio, a tutti gli effetti, emblema dello Stato. Convertito in legge col disegno del Capo del Governo, Mussolini; C. n. 1189, rel. Verdi; S. n. 736, rel. Gentile. Legge 9 giugno 1927 n. 928.

R. D. L. 30 dicembre 1926, n. 2273, che vieta, senza speciale autorizzazione del Ministero per l'interno, di fabbricare, distribuire e vendere distintivi e insegne portanti l'emblema

(96) Mentre stiamo rivedendo le bozze leggiamo le disposizioni impartite dal Segretario del Partito per l'istituzione di corsi di selezione presso tutte le Federazioni provinciali. Ciò chiaramente conferma il deciso indirizzo che in proposito segue il Partito, che si prepara ad essere perfetto e attrezzato organo di selezione e formazione della classe dirigente.

del Fascio Littorio. Presentato per la convalidazione col disegno di legge del Capo del Governo, C. n. 1261; S. n. 1062. Convertito in legge col disegno del Capo del Governo, Mussolini, C. n. 1261, rel. De' Capitani; S. n. 1062, rel. Callaini. Legge 30 dicembre 1927, n. 2423.

R. D. 27 marzo 1927, n. 1048; disposizioni circa l'uso del Fascio Littorio da parte delle amministrazioni dello Stato. Circolare 16 agosto 1927 del Capo del Governo, contenente disposizioni per l'uso dell'emblema del Fascio Littorio (« Gazz. Uff., n. 204).

Disegno di legge del Capo del Governo, Mussolini, (pres. 13 marzo 1928) con provvedimenti per gli enti, associazioni ed istituti promossi dal P. N. F., C. n. 1953, rel. Messedaglia; S. n. 1523, rel. Gentile. Legge 14 giugno 1928, n. 1310.

R. D. 16 dicembre 1928 (« Gazz. Uff. », n. 299) che chiama il Segretario del P. N. F. a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri, in applicazione dell'art. 14 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693 sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo.

R. D. 11 aprile 1929, n. 504, sulla foggia ed uso dello stemma e del sigillo dello Stato.

L. 14 dicembre 1929, n. 2099, con norme sull'ordinamento del P. N. F. (statuto, nomina del segretario del Partito, attribuzioni del segretario, membri del direttorio nazionale, segretari federali).

Statuto del P. N. F., approvato dal G. C. F. nella seduta del 12 novembre 1932-XI e pubblicato con R. D. 17 novembre 1932-XI, n. 1456, nella « Gazz. Uff. » del 21 novembre 1932-XI, n. 268.

R. D. L. 13 dicembre 1933, n. 1706, a favore delle famiglie di caduti e invalidi per la causa fascista e degli iscritti ai Fasci anteriormente al 28 ottobre 1922.

R. D. L. 1 maggio 1925, n. 582, sulla istituzione dell'Opera Nazionale del Dopolavoro. Convertito in Legge con la legge 18 marzo 1926, n. 562, e modificato negli art. 1, 3 a 7, 9 a 11, dai RR. DD. 11 novembre 1926, n. 1936, e 7 aprile 1927, n. 516, e nell'art. 5 dal R. D. L. 14 novembre 1929, n. 1999 (convertito in legge con L. 10 aprile 1930, n. 433) e nell'art. 14 dal R. D. L. 22 dicembre 1930, n. 1735 (convertito in legge con L. 30 marzo 1931, n. 513).

R. D. 31 dicembre 1925, n. 2392, che approva lo Statuto dell'O.N.D. in varie parti abrogato per effetto delle modifiche introdotte coi RR. DD. 11 novembre 1926 e 7 aprile 1927.

R.D.L. 25 ottobre 1925, n. 1908, sull'istituzione del dopolavoro ferroviario. Convertito in legge con L. 18 marzo 1926, n. 677.

R. D. L. 9 luglio 1926, n. 1271 (convertito in legge con L. 16 giugno 1927, n. 1081), modificato dal R. D. L. 12 agosto 1927, n. 1565 (convertito in legge con L. 14 giugno 1928, n. 1393) sull'istituzione di un ufficio centrale del dopolavoro postelegrafonico.

R. D. L. 12 maggio 1927, n. 743 per l'istituzione del Dopolavoro per il personale delle privative (convertito in legge con L. 29 novembre 1928, n. 2941).

R. D. L. 10 agosto 1927, n. 1559, relativo alla concessione di esenzioni fiscali e tributarie all'O.N.D. (convertito in legge con L. 16 febbraio 1928, n. 360).

R. D. 7 giugno 1928, n. 1568, per il conferimento di diplomi di benemerenza al personale direttivo ed insegnante dipendente dai Ministeri della Marina e della Guerra, che svolga proficua attività a favore dell'O.N.D.

R. D. 21 febbraio 1929, n. 300, modificato dal R. D. 22 febbraio 1930, n. 151, per l'ordinamento del Dopolavoro nelle Colonie.

R. D. L. 8 maggio 1927, n. 680 (convertito in Legge con L. 8 marzo 1928, n. 629) modificato con R. D. L. 14 novembre 1929, n. 1999, relativo alle attribuzioni e poteri del Commissario per la straordinaria amministrazione dell'O.N.D.

R. D. 1° luglio 1926, n. 1130.

D. del Capo del Governo 20 ottobre 1931-IX.

L. 14 giugno 1928, n. 1310, circa gli enti, le associazioni e gli istituti promossi dal Partito Nazionale Fascista.

D. del Capo del Governo 23 agosto 1926 per l'autorizzazione alla costituzione dell'Associazione nazionale fascista dei ferrovieri dello Stato (« Gazz. Uff. », n. 196 del 1926). D. del Capo del Governo 26 gennaio 1928 per l'approvazione del nuovo statuto dell'Associazione predetta (« Gazz. Uff. », n. 31 del 1928).

D. del Capo del Governo 27 agosto 1926 per l'autorizzazione alla costituzione della Associazione nazionale fascista dei postelegrafonici (« Gazz. Uff. », n. 200 del 1926).

D. del Capo del Governo 23 febbraio 1927 per l'autorizzazione alla costituzione dell'Associazione generale fascista del pubblico impiego (« Gazz. Uff. », n. 57 del 1927).

D. del Capo del Governo 12 maggio 1927 per l'autorizzazione alla costituzione dell'Associazione nazionale fascista dei medici condotti (« Gazz. Uff. », n. 122 del 1927).

D. del Capo del Governo 30 maggio 1927 per l'autorizzazione alla costituzione dell'Associazione nazionale fascista fra i dipendenti dell'Ente autonomo per l'Acquedotto pugliese aderente all'Associazione generale fascista del P. I. (« Gazz. Uff. » n. 135 del 1927).

D. del Capo del Governo 5 agosto 1927 per l'autorizzazione alla costituzione di un'unica associazione nazionale fascista dei postelegrafonici per i dipendenti dell'amministrazione delle poste e dei telegrafi e dell'azienda dei telefoni di stato (« Gazz. Uff. » n. 216 del 1927).

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE ALLE CONDIZIONI GENERALI DI VITA DEL CITTADINO.

Giunti al termine del rapido e sommario esame che abbiamo dedicato alla attuale legislazione sulle istituzioni predisposte dal legislatore per le condizioni generali di vita del cittadino possiamo trarre alcune conclusioni.

Anzitutto è apparsa evidente la caoticità della legislazione relativa a questo settore. Caoticità che non è certamente utile nè per la precisa e completa esecuzione delle leggi, nè per la loro interpretazione. Si presenta pertanto la necessità di riordinare e coordinare tutta questa complessa e ingarbugliata materia. Il legislatore lo ha già tentato in parte e sporadicamente con i testi unici. Lavoro di Sisifo però, come del resto la pratica ha dimostrato. Il rimedio ci sembra debba essere più radicale e più completo. Bisogna cioè arrivare alla creazione del codice sociale. Solo così si potrà dare sistemazione adeguata anche a questa farraginosa materia. Ieri ciò non era nè scientificamente nè praticamente necessario perchè la dottrina rigettava l'intervento dello Stato e la prassi lo limitava al minimo. Oggi però il punto di vista è cambiato e, del resto, basta confrontare il numero dei provvedimenti legislativi adottati in regime fascista con quelli dei più che 60 anni precedenti per averne la prova.

Circa alle istituzioni che assolvano i diversi compiti di

cui in queste prime pagine di questa seconda parte, un accurato esame potrebbe rivelarci quali il Fascismo ha accettato dal passato con leggere modifiche o modeste integrazioni; quali invece ha rinnovato profondamente; quali ha creato e infine quali sono in via di formazione o si dimostrino necessarie. Ciò però per un verso ci porterebbe a ripeterci e per l'altro ci costringerebbe a entrare in troppi particolari. Ci limitiamo pertanto a osservare che all'infuori dell'ultimo settore, veramente nuovo e nel quale opera il Partito, negli altri il legislatore ha essenzialmente modificato o integrato la precedente legislazione, volta volta innovando profondamente o attuando modeste riforme. Non ha però creato nuove istituzioni totalitarie di coordinamento e di integrazione, come ad esempio ha fatto, e lo vedremo più in là, per l'assistenza e la protezione alla madre e al fanciullo con l'O.N.M.I. Ciò indubbiamente è dipeso dal fatto che il legislatore si è trovato di fronte a problemi di non facile soluzione, data l'esistenza di notevoli istituti e dato il peso della tradizione e delle consuetudini. Crediamo però che sia giunto il momento in cui si possa riguardare con chiara e decisa mente anche a questo settore onde completamente riordinarlo. Ci sembra che l'istituzione O.N.M.I. possa a tale scopo costituire il modello tipico dell'istituzione che il legislatore potrà seguire per raggiungere tal fine onde dare sistemazione organica alle diverse istituzioni che attuano la funzione sociale dello Stato nei suoi aspetti generali. Crediamo anche che con non molte istituzioni pure questo settore possa trovare definitiva sistemazione, a tutto vantaggio dell'attuazione delle funzioni sociali dello Stato. Per tale via infatti, senza scosse, ma con procedimento costante si può arrivare relativamente rapidamente allo scopo.

Comunque sia e quale possa essere la via che il legislatore sceglierà certo è che bisogna dare sistemazione a questo settore che è oggi indubbiamente il più disorganico e farraginoso, ma che consente egualmente un riordinamento discretamente facile, data la natura della relativa legislazione. E ciò si ren-

de tanto più necessario, e non soltanto in linea di dottrina ma anche in linea pratica, in vista della snellezza ed elasticità che avrebbero le nuove istituzioni, delle considerevoli economie cui porterebbero, nonchè della migliore utilizzazione delle erogazioni.

CAPITOLO SECONDO

LE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE ALLA FORMAZIONE FISICO-MILITARE E ALLA PREPARAZIONE PROFESSIONALE-NAZIONALE DEL CITTADINO.

PRELIMINARI.

Il cittadino non può entrare, come forza attiva, nel ritmo della vita dello Stato senza un'adeguata preparazione. La costituzione stessa della società statuale e il suo ordinamento non consentono l'immissione di forze non adeguatamente attrezzate e formate. Nè tale preparazione può essere demandata esclusivamente alla famiglia. Il cittadino, è vero, nasce nella famiglia e da questa ha le prime cure ed è essa che soddisfa i suoi primi bisogni. Ma la famiglia stessa, pur essendo da un certo punto di vista insostituibile, poichè effettivamente ha una funzione elementare che lo Stato non potrà mai e in nessun caso toglierle, per la sua stessa costituzione non è in grado di assolvere da sola ad altro più alto compito quale è quello della formazione nazionale militare e professionale del cittadino. A raggiungere tale fine infatti occorrono altri mezzi, abbisogna un'organizzazione più idonea e di più ampio respiro. Sorge qui il problema se è il caso di affidare tale compito a enti o privati, comunque a istituzioni che non promanino dallo Stato. Per sciogliere questo quesito torna opportuno ricordare che l'educazione del cittadino non è soltanto compito complesso ma anche delicatissimo perchè da essa dipende l'indirizzo della vita stessa del cittadino di domani e pertanto in definitiva quella dello Stato. Ecco perchè lo Stato non può demandare o consentire che altri assuma tale compito ed ecco anche perchè

il Fascismo è stato intransigènte e quanto mai deciso nell'affermazione di questo basilare principio e ha in tal senso e secondo queste direttive riveduto la legislazione preesistente, ordinando un complesso di istituzioni veramente organico onde portare a completa preparazione il cittadino, secondo il principio solennemente confermato nell'art. 1 del progetto legge, approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 settembre, sull'istruzione premilitare e che precisamente dichiara che « le funzioni di cittadino e di soldato sono inscindibili nello Stato fascista ».

Il legislatore ha mantenuto il periodo formativo e preparatorio nel limite consuetudinario e cioè dalla nascita ai 21 anni. Tutta la legislazione che riguarda questa specialissima fase della vita del cittadino infatti pendola fra queste due date. Per alcuni aspetti però il legislatore ha ritenuto di dover limitare ai 18 anni tale termine. E ciò riporta in sede di discussione il problema, che naturalmente ha complessi aspetti, di anticipare il raggiungimento della maggior età ai 18 anni. Si può dire infatti che sia la preparazione come la maturità fisiologica e psicologica del cittadino, nonchè le necessità stesse della vita statuale, tendono ad anticipare tale limite. E' però questo un problema sul quale potrà dire una parola definitiva un'attenta e particolarissima considerazione di tutte le conseguenze che l'una piuttosto che l'altra soluzione possono determinare.

Possiamo dire che questo, come del resto abbiamo già accennato, è forse il periodo nel quale le istituzioni esistenti costituiscono già un complesso organico e quasi completo. A parte alcuni necessari ritocchi, alcune precisazioni opportune e lo smistamento di alcune istituzioni, per questa fase il legislatore ha creato un tutto omogeneo che è veramente consono alle necessità della società statuale.

Abbiamo creduto di raggruppare nelle tre categorie di istituzioni previste dal nostro ordinamento quanto in tale campo è stato predisposto. Si può dire che le due prime categorie, nel complesso, corrispondono alla legislazione vi-

gente, dove invece vi sono sfasamenti è nella terza. Mentre infatti, per parlare delle maggiori, l'O.N.B. ha, anche secondo il legislatore, una funzione che si adegua alla necessità di questo periodo, le altre due istituzioni e cioè il G.U.F. e i F.G.C., sia nell'ordinamento come negli scopi, devono essere riveduti.

CAPO I. LA LEGISLAZIONE INERENTE AL NUCLEO FAMILIARE PER LA FORMAZIONE FISICO-MILITARE DEL CITTADINO.

Il legislatore fascista non ha potuto non rendersi conto del fatto che la famiglia, nella sua stessa funzione di prima assistenza al neo-cittadino, è insufficiente alla bisogna, sia perchè talvolta manca dei mezzi economici necessari, sia perchè sempre manca dell'organizzazione necessaria per accertare le necessità del neo-cittadino. Verso questo duplice scopo ha orientato pertanto le sue provvidenze, che hanno avuto organica sistemazione con la creazione dell'O.N.M.I., tipica istituzione che costituisce non soltanto vanto della legislazione fascista ma nella quale anche noi crediamo di ravvisare, come abbiamo già accennato, il modello delle istituzioni sociali quale noi auspichiamo si creino nei diversi settori e pei diversi bisogni della funzione sociale dello Stato. In essa infatti trovano coordinamento e integrazione le preesistenti istituzioni che, in tal modo, vengono inserite nel quadro vivo dell'ordinamento sociale, ed essa anche garantisce l'osservanza e l'esecuzione delle norme disposte a tale scopo. Accanto a queste istituzioni sono poi fioriti minori provvedimenti.

§ 1. *Per sopperire alla insufficienza relativa dei mezzi economici della famiglia e sostituirla nella vacanza di alcune sue funzioni.*

Basta accennare a quanto è stato predisposto per i bisogni materiali del neo-cittadino e pertanto per gli ali-

menti, per l'assistenza medico-ospedaliera e clinica, per l'accoglimento in colonie di cura, per il ricovero in nidi, per gli illegittimi, per gli esposti, ecc.

§ 2. *Per integrare l'inadeguatezza assoluta di alcuni mezzi della famiglia.*

Qui bisogna ricordare quanto il legislatore ha disposto per la prevenzione delle malattie infantili, per la diminuzione della mortalità, per la tutela dei minorenni, per il baliatico, ecc.

APPENDICE AL CAPO I.

L'OPERA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELLA MATERNITA' E DELL'INFANZIA.

I. L'origine, la natura e la funzione sociale dell'O.N.M.I.

Il fattore uomo è veramente fondamentale per la vita e la potenza di uno Stato. E' da esso che dipende non soltanto il presente ma anche l'avvenire. Si può dire che non è esistito Stato nella Storia che di ciò non si sia reso conto e anche, talvolta, preoccupato. Basta pensare alla Lex Julia, che rappresenta, nella storia, il primo grande provvedimento con cui l'Impero romano riconobbe a affermò il principio che il numero è forza. Altro però è rendersi conto e preoccuparsi di questo problema e altro è affrontarlo con ferma volontà di risolverlo. Si può dire invero, a questo proposito, che prima del Fascismo lo Stato, pur considerando nella sua importanza questo problema, non tentò mai di dare ad esso una impostazione che potesse avviare a una soluzione organica e definitiva. I diversi provvedimenti che allo scopo si possono ricordare mancano infatti di un indirizzo unitario e pur essendo stati talvolta veramente salutari e tempestivi — come ad esempio la legge 22 dicembre 1888 che ha dato un ordinamento razionale e adeguato ai servizi igienico-sanitari — sono stati sempre incompleti e insufficienti.

Col Fascismo invece il problema ha piena e organica impostazione, nel suo duplice aspetto quantitativo e qualitativo. Perchè è ben qui il nocciolo.

E' con la legge del 10 dicembre 1925, n. 2277, istitutiva dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, che il Regime inizia in questo settore la sua organica azione. L'O.N.M.I. infatti è già di per se stessa un'istituzione che, nella molteplice organicità dei fini affidatile dal legislatore, rappresenta la sicura impostazione di questo problema, che però, è bene ricordarlo, essa non può risolvere completamente. Nè potrebbe farlo. Essa infatti, nella intenzione del legislatore, ha costituito, e la prassi l'ha confermato, il primo anello di una catena la quale solo nella sua interezza può costituire la soluzione del complessissimo problema demografico.

Non si può però negare che anche prima lo Stato aveva visto nella tutela della madre e del fanciullo un mezzo per garantire la continuità e lo sviluppo della stirpe. Ma come vi aveva provveduto? Non certo in modo organico. A parte certi provvedimenti igienico-sanitari di carattere generale che avevano fatto sentire il loro benefico influsso anche in questo settore, non si possono ricordare che disposizioni isolate e particolari. Così l'art. 79 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, disponeva che gli ospedali, gli ospizi ed altri istituti di ricovero accogliessero le donne prive di abitazione e nell'imminenza del parto. Per la protezione delle madri e dei lattanti, nati da unioni legittime, vi erano le poche norme della legge 10 novembre 1907, n. 818, sul lavoro delle donne e dei fanciulli; quelle del relativo regolamento 14 giugno 1909, n. 442; del testo unico delle leggi sanitarie 1° agosto 1907, n. 636; del regolamento legislativo 4 agosto 1918, n. 1395; e dell'ordinanza ministeriale 6 gennaio 1919 sulla tutela igienica del baliatico. Per la protezione fisica dell'infanzia e dell'adolescenza non vi erano che alcune timide disposizioni della legge 19 giugno 1913, n. 132, contro l'alcoolismo; della legge

24 luglio 1919, n. 1382, sulla profilassi antitubercolare; della già citata legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli e del regolamento 9 ottobre 1921, n. 1981, per la difesa contro le malattie infettive nelle scuole. Alla protezione sociale del fanciullo nell'ambito della famiglia e della vita e alla repressione degli abusi e delitti contro l'infanzia provvedevano solo alcune norme contenute nel codice civile, in quello penale e di procedura penale, nella legge di pubblica sicurezza e in quella sull'emigrazione. La protezione e l'assistenza dell'infanzia abbandonata erano affidate dall'art. 8 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, e dall'art. 27 del R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841, alla Congregazione di carità e al sottoprefetto. La sola forma d'intervento diretto degli organi dello Stato in questo campo era quella prevista dall'art. 81 (ora 155) della legge di pubblica sicurezza, il quale consentiva il collocamento in ospizi di mendicità dei minori di dodici anni come inabili al lavoro.

A questa originaria disorganicità delle disposizioni di legge si aggiunga la loro insufficiente e inadeguata applicazione, sia per mancanza di mezzi che di sorveglianza.

Tutta l'azione a favore della maternità e dell'infanzia si riduceva pertanto quasi esclusivamente all'attività e all'intervento degli enti e delle istituzioni di beneficenza. Non era perciò lo Stato che interveniva e, tutore vigile degli interessi presenti e venturi e delle necessità della collettività, predisponeva i mezzi di un'azione efficace, ma era la generosità pietosa e umanissima di privati cittadini che cercavano così di sanare le piaghe di questo settore. Con quali risultati si può ben immaginare. Non perchè l'azione di tutti questi enti fosse male esplicata. Ma sopratutto perchè i loro scopi ed obiettivi erano «individualistici», cioè caritativi. Essi cioè non facevano della assistenza o della previdenza sociale, non funzionavano da organi naturali di una preveggente e ben ordinata politica sociale, ma svolgevano semplicemente un'attività di beneficenza. Ora, il criterio caritativo, se può anche essere talvolta utile all'individuo, difficilmente lo è per la

società. Qui in proposito dovremmo ripetere quanto abbiamo già detto in altra parte. Altro infatti sono beneficenza e carità, altro sono politica e servizio sociale. Quelle si addicono perfettamente allo Stato di ieri, cioè allo Stato che « lascia fare ». Questi invece sono propri e caratteristici del nuovo Stato, cioè di una visione e di una concezione sociale della previdenza e dell'assistenza.

La legge del 1925 rientra perfettamente nel quadro di questa politica: ne costituisce anzi un elemento della più grande importanza. Il suo programma si può riassumere in questi capisaldi: far nascere di più e meglio, far morire di meno, far crescere meglio. In questo trinomio sono sintetizzati i nuovi compiti essenziali che vanno da una ben intesa propaganda svolta a favore del matrimonio e della procreazione legittima all'educazione e istruzione « professionale » della madre, all'assistenza morale e materiale data alla gestante, alla puerpera e al bimbo, al previdente intervento onde garantire un sano sviluppo al neonato, all'azione assistenziale alla puerpera e al bimbo, al previdente intervento onde garantire un sano sviluppo al neonato, all'azione assistenziale svolta a suo favore sia direttamente che indirettamente e alla sua tutela sociale. Essa veramente imposta e attua, secondo perfetti criteri organizzativi e adeguati sistemi scientifici, un completo coordinamento di tutte le relative attività.

Quale differenza pertanto da prima. « Le 6000 istituzioni esistenti e operanti in tale campo, pur con le migliori intenzioni — sono parole di Sileno Fabbri (97) — ciascuna per proprio conto, non potevano garantire l'attuazione di un programma assistenziale basato sopra un indirizzo unitario così nel campo educativo come nel campo igienico, razionalmente coordinato, facilmente controllabile. Mancava infatti ad esse,

(97) In « L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia »: « Politica, economia, corporativismo », collana diretta da Renato Caniglia, 1933-XI, Ed. Chiurazzi e figli.

quasi sempre, un indirizzo educativo per quanto concerne la profilassi igienica della gestante e l'allevamento del bambino durante l'allattamento materno; era, di conseguenza, quasi sempre scarsa l'osservanza delle norme igieniche; faceva loro difetto, infine, un programma lungimirante, onde la carità diventasse assistenza sociale ed incitamento individuale all'azione diretta e consapevole. L'assistenza, come forma della politica sociale, per poter raggiungere i suoi fini, deve essere inserita in un piano di educazione sociale, politica, morale. Il liberalismo lasciava invece che tutti gli istituti di beneficenza agissero per proprio conto, secondo il precetto della religione di libertà, applicato anche all'assistenza. Lo Stato non doveva essere presente che nella vigilanza da parte dell'autorità tutoria, non sempre pronta, nè provvida, nè efficiente, in quanto talvolta era costretta ad arrestarsi davanti all'autorità dei grandi e dei mediocri elettori ». Ecco perchè la legge del 1925 innova profondamente al vecchio orientamento beneficenziario e al suo sistema e costituisce l'affermazione e l'attuazione di un principio nuovo che deve dare contenuto e forma a una costruzione sociale veramente moderna, profondamente organica, viva ed elastica.

La legge dell'O.N.M.I. ha un precedente in un ordine del giorno approvato dal Senato, nella seduta del 9 giugno 1922, in cui si invitava il Governo ad organizzare in maniera completa, sulla scorta delle altre legislazioni, tutte le forme di protezione dell'infanzia abbandonata e debole. La commissione all'uopo nominata non portò però a nessun concreto risultato e nello stesso giorno della Marcia su Roma si aggiornò sine die. Doveva pertanto spettare al Fascismo affrontare e risolvere organicamente questo problema così profondamente sentito dalla nazione.

La discussione del progetto presentato al Senato, il 9 giugno 1925, fece presente considerazioni e rilievi interessanti. Così il senatore Loria espresse il parere che fossero insufficienti e manchevoli le disposizioni in quanto non tu-

telavano i bambini dai danni o pericoli che loro provengono dall'opera dei genitori stessi e lamentò che in Italia non si colpissero i genitori che trascurano la prole. Il senatore Rava raccomandò di provvedere con sollecitudine alla costruzione di case per il popolo e di far sorgere dei giardini per l'infanzia, dei campi di giuoco e dei ricoveri. Il senatore Pestalozza raccomandò a sua volta che venisse imposta dall'opera l'istituzione di ambulatori medici ostetrici per la sorveglianza della donna nello stato di gravidanza. Anche dalla discussione alla Camera sorsero elementi utili. Così la commissione raccomandò che con disposizione regolamentare si fosse studiato di imporre una specie di tessera personale per segnalare, col dovuto riserbo, all'educatore, la eredo-disposizione e le particolari derivazioni morfologiche e psichiche cui può andare incontro l'eredo-disposto, onde dare un più razionale indirizzo alla protezione del fanciullo. Il deputato Morelli Eugenio osservò che la legge aveva il suo addentellato con altre disposizioni come quelle per le case popolari. Ugualmente mise in rilievo che le leggi riguardanti la malaria, la sifilide, l'alcoolismo erano collegate con questa in quanto solo da genitori forti possono nascere figli sani e forti. Il deputato Gabbi, relatore della legge, accennò all'opportunità anche di creare un ente nazionale contro le malattie sociali.

Il disegno diventò così la legge 10 dicembre 1925, n. 2277, modificata successivamente col R. D. L. 27 ottobre 1926, n. 1904; col D. ministeriale del 25 febbraio 1927 e infine con la legge 13 aprile 1933, n. 298.

A termini della legge citata oggi l'Opera è Ente parastatale, posto sotto l'alta vigilanza del Ministero dell'Interno.

La legge, l'abbiamo detto, non è una delle vecchie leggi di beneficenza istitutiva di un ente analogo, è invece una legge che crea un organo di squisita politica sociale. L'opera di previdenza e di assistenza esplicata in favore dell'infanzia è intesa infatti come mezzo di difesa, di conservazione e di progresso della collettività nazionale. E così è stata considerata

nelle relazioni presentate al Senato e alla Camera. Con le norme contenute nella legge e con quelle particolarissime del regolamento vengono infatti organizzate, coordinate e tutelate tutte le attività sociali necessarie e tendenti alla formazione di generazioni numerose, fisicamente e moralmente sane e preparate.

« L'Opera — ha scritto S. Fabbri — non è ente elemosiniero, come sono le Congregazioni di Carità, non è ente benefico diretto a elargire soccorsi per lenire miserie, ma è ente assistenziale, vale a dire ente rivolto a promuovere lo sviluppo morale e fisico della razza nel supremo interesse della nazione. Perciò essa deve intervenire solo a favore di coloro che, rimessi in efficienza, possono tornare a compiere una funzione socialmente utile. Appartengono a questa categoria la donna gestante, la madre, il fanciullo sano e normale, o quello infermo sanabile o anormale educabile cui manchi la protezione e la difesa della famiglia. Quindi esulano dalla competenza dell'O. N. i fanciulli affetti da infermità insanabili e gli anormali ineducabili: vale a dire i cronici, i tubercolotici incurabili, gli storpi non suscettibili di miglioramento fisico e di istruzione professionale, i paralitici, i ciechi e i sordomuti ineducabili, gli infermi psichici, i quali — a seconda dei casi — devono essere a carico del Ministero degli Interni o degli enti locali. L'Opera nazionale cioè è sorta specialmente per educare le mamme alla maternità ed i fanciulli alla vita; ed è chiamata a prevenire anzichè a curare; ad indirizzare nel campo igienico e morale le madri ed i fanciulli per preservarli da ogni male morale e fisico ».

Così intesa e compresa essa risponde al monito che Mussolini ha lanciato dalla Camera agli italiani, il 26 maggio 1927-V: « Bisogna vigilare seriamente sul destino della razza, bisogna curare la razza, e cominciare dalla maternità e infanzia », e si inquadra perfettamente nell'ampio e organico quadro della politica sociale dello Stato fascista.

II. I compiti.

La legge 10 dicembre 1925, n. 2277, si denomina « Protezione e assistenza della maternità e infanzia ». Il legislatore ben opportunamente ha così denominato questa legge, in quanto essa non si limita a istituire l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, demandando a questa funzioni adeguate agli scopi sociali che si propone, ma direttamente dispone normativamente per la tutela della madre e del fanciullo, sia confermando i provvedimenti legislativi precedenti, in quanto non modificati, sia legiferando ex novo, dando s'intende comunque e sempre all'Opera il compito di farne curare l'osservanza.

L'art. 1 della legge dice: « è istituito un Ente morale con sede in Roma, denominato Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia ». Nella denominazione stanno i compiti e le funzioni fissate e affidate genericamente all'Opera. Protezione della madre e del fanciullo, cioè previdenza e assistenza, dirette e indirette. E' in questo amplissimo significato infatti che va intesa tale parola, come del resto risulta sia dagli articoli della legge che da quelli del regolamento d'esecuzione, che precisano gli scopi ed i compiti dell'Opera.

In modo più particolare i compiti affidati all'Opera si possono riassumere nelle tre seguenti categorie:

1) compiti d'integrazione e coordinamento dell'azione svolta da altri enti o istituti e dai privati;

2) compiti di vigilanza e controllo sulle singole istituzioni di assistenza;

3) compiti di propaganda e di vigilanza sull'applicazione delle leggi e dei regolamenti riguardanti l'assistenza materna e infantile.

Riteniamo opportuno in proposito dire in modo meno generico di ciascuna categoria per quanto e come dispongono la legge (con le successive modifiche) e il regolamento.

a. Per l'integrazione e il coordinamento dell'azione svolta da altri enti o istituti o da privati.

All'art. 4 della legge 13 aprile 1933, n. 298, si dice: « L'Opera nazionale provvede: 1) per il tramite dei suoi organi provinciali e comunali, nei modi stabiliti dal regolamento, alla protezione e alla assistenza delle gestanti e delle madri bisognose o abbandonate; dei bambini lattanti e divezzi fino al quinto anno, appartenenti a famiglie che non possono prestar loro tutte le necessarie cure per un razionale allevamento; dei fanciulli di qualsiasi età appartenenti a famiglie bisognose e dei minorenni fisicamente e psichicamente anormali, oppure materialmente e moralmente abbandonati, traviati e delinquenti, fino all'età di 18 anni compiuti. Con le provvidenze dirette a questi scopi l'Opera nazionale integra le opere già esistenti di protezione della maternità e dell'infanzia e ne favorisce le iniziative ».

L'art. 6 precisa: « Nell'esplicazione dei suoi compiti integrativi l'Opera nazionale ha la facoltà: *a*) di fondare istituzioni di assistenza materna, casse di maternità, opere ausiliarie dei brefotrofi per la tutela delle madri bisognose o abbandonate che allattano la loro prole, ed altre istituzioni a favore della maternità e dell'infanzia, là dove l'assistenza risulti deficiente, o di promuoverne la fondazione; *b*) di sovvenzionare le istituzioni, che dispongono di inadeguate risorse patrimoniali, anche sotto forma di concorso nel pagamento delle rette agli assistiti; *c*) di provvedere al coordinamento di tutte le istituzioni pubbliche e private per l'assistenza della maternità e dell'infanzia indirizzandone le attività secondo i più urgenti bisogni della popolazione locale e promuovendo all'uopo la revisione dei relativi statuti e regolamenti e, nei riguardi delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, ogni altra riforma consentita dalle leggi in vigore ».

Il regolamento dispone in merito a questa categoria di compiti nel titolo I, capo III (art. 42-49) e particolarissimamente, per il coordinamento, nei commi *a-f* dell'art. 47. Nel

titolo II, capo III, il regolamento determina i compiti in proposito inerenti alle federazioni provinciali (art. 93-96). Dal titolo IV (organizzazione e funzionamento dei servizi di protezione e assistenza), attraverso le disposizioni inerenti ai vari servizi, si possono rilevare i concreti compiti svolti: così per la protezione e l'assistenza durante la gestazione, il parto e il puerperio (art. 123-131); per l'aiuto materno e di profilassi sanitaria e assistenza della prima infanzia (art. 132-139); per la profilassi antitubercolare dell'infanzia (art. 140-148); per la protezione fisica e morale dei fanciulli di età prescolastica e scolastica (art. 149-162); per l'assistenza degli anormali fisici e psichici (art. 163-169); per l'assistenza e protezione dei fanciulli abbandonati, traviati e delinquenti (art. 170-187); per la vigilanza sui fanciulli minori di quattordici anni (art. 188-192).

β. *Per la vigilanza e il controllo delle singole istituzioni di assistenza.*

L'art. 5 della Legge istitutiva dice: «L'Opera nazionale è investita di un potere di vigilanza e di controllo su tutte le istituzioni pubbliche e private per l'assistenza e protezione della maternità e dell'infanzia e nell'esercizio di tale potere ha la facoltà di provocare dalle competenti autorità governative i provvedimenti d'ufficio eventualmente necessari e di promuovere, in particolar modo, la sospensione e lo scioglimento delle amministrazioni delle istituzioni pubbliche e la chiusura degli istituti pubblici e privati. Restano ferme le disposizioni della legge 17 luglio 1890, n. 6972, e del R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841, relative alla tutela e alla vigilanza governativa sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

Minutamente ne descrive le attribuzioni inerenti il regolamento d'esecuzione nel titolo I, capo IV (art. 50-53) e nel titolo II, capo III, relativamente alle federazioni provinciali (art. 97, 98, 99) e nel titolo V (ordinamento tecnico delle principali categorie d'istituti d'assistenza: capo I, nor-

me comuni a tutti gli istituti, art. 193-197; istituti per la maternità e la prima infanzia, art. 198-205; istituti per fanciulli deboli o infermi di età prescolastica e scolastica, art. 206-221; istituti per i minorenni abbandonati, art. 222-232).

γ. *Per la propaganda e la vigilanza sull'applicazione delle leggi e dei regolamenti riguardanti l'assistenza materna e infantile.*

L'art. 4 della legge 13 aprile 1933, n. 298, dice: « L'Opera nazionale: 2) favorisce la diffusione delle norme e dei metodi scientifici di igiene prenatale e infantile nelle famiglie e negli istituti, anche mediante l'istituzione di ambulatori per la sorveglianza e la cura delle donne gestanti; di scuole teorico-pratiche di puericultura e corsi popolari d'igiene materna e infantile; 3) organizza, d'accordo con le amministrazioni delle provincie, con i consorzi antitubercolari, con le altre istituzioni menzionate nei RR. DD. 30 dicembre 1923, n. 2839 e 2889, nonchè con gli ufficiali sanitari dei singoli comuni e con le autorità scolastiche, l'opera di profilassi antitubercolare della infanzia e la lotta contro le altre malattie infantili; 4) invigila l'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore per la protezione della maternità e dell'infanzia e promuove, per il miglioramento fisico e morale dei fanciulli e degli adolescenti, quando ne ravvisi l'opportunità, la riforma di tali disposizioni ». Fin qui l'art. 4. Però la legge, oltre a richiamare la preesistente legislazione protettiva della maternità e dell'infanzia, la integra e innova negli art. 15 (modificato), 16, 17 (modificato), 18, 19, 20 (modificato), 21 (modificato), 22 (modificato), 23 (modificato), 24 (modificato), e nell'art. 24 bis della legge 13 aprile 1933, n. 298.

Per quanto si riferisce ai compiti, di cui a questa categoria, il regolamento dispone nel titolo I, capo VI, dove parla dei servizi di propaganda dell'Opera nazionale e della vigilanza sull'applicazione delle leggi e dei regolamenti (art. 59-77).

Infine con il R. D. L. 8 maggio 1927, n. 798, per l'ordinamento del servizio di assistenza ai fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono, il legislatore ha affidato alla vigilanza dell'O.N.M.I. anche questa istituzione. L'art. 1 infatti dispone: « In ogni provincia il servizio d'assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono è affidato, sotto le direttive e il controllo dell'O.N.M.I., alla amministrazione provinciale, la quale vi provvede o mediante la concessione di adeguati sussidi alle madri che allattino o allevino i rispettivi figli, o col ricovero e mantenimento dei fanciulli nei brefotrofi e in altri congeneri istituti, curando di ricoverarli per quanto sia possibile insieme alle madri quando sono poppanti, o mercè il collocamento dei medesimi a baliatico e in allevamento esterno ».

III. I soggetti.

Abbiamo visto come l'azione di protezione, nei confronti della maternità e dell'infanzia, viene esplicata dall'Opera nazionale attraverso i suoi organi provinciali e comunali o direttamente o indirettamente.

Sono comunque soggetti passivi di questa azione a termini del regolamento di esecuzione, titolo IV, capo I (Donne e minorenni aventi titolo per la protezione e l'assistenza) le categorie di cittadini descritte dall'art. 121: « Sono ammesse alle forme di assistenza e protezione della maternità, previste dalla legge e dal presente regolamento: 1) le gestanti e madri nubili o vedove, abbandonate o prive di sufficienti risorse; 2) ogni gestante o madre legittimamente coniugata, che sia stata abbandonata dal marito, oppure abbia il marito degente in un istituto di cura, o ricoverato in un istituto di beneficenza, o detenuto in carcere o in condizioni che non gli consentano di provvedere al mantenimento della famiglia Possono essere ammesse all'assistenza soltanto quelle madri che allevino direttamente i rispettivi bambini, salvo che s'

tratti di donna riconosciuta fisicamente incapace di allattare, oppure ragioni d'indole igienico-sanitarie, o speciali condizioni d'ambiente o motivi d'ordine morale esigano la separazione del bambino dalla madre ».

L'art. 122 stabilisce: « Sono ammessi alle forme di assistenza e protezione dell'infanzia e dell'adolescenza, previste dalla legge e dal presente regolamento: i bambini lattanti e divezzi sino al quinto anno; i figli di genitori che non possono prestar loro tutte le cure necessarie per un razionale allevamento; i fanciulli di qualsiasi età, appartenenti a famiglie bisognose, ed in ispecie quelli che, per l'indigenza dei genitori o ascendenti o per altra causa, si trovino esposti all'abbandono; i fanciulli reputati esposti ai sensi dell'art. 4 del regolamento generale 16 dicembre 1923, n. 2900. Sono inoltre segnatamente ammessi alle forme di assistenza e protezione, sino a quando non abbiano compiuto il 18° anno di età: 1) i minorenni i cui genitori siano irreperibili, degenti in un istituto di cura o di beneficenza, o detenuti in carcere; 2) gli orfani di entrambi i genitori, appartenenti a famiglie bisognose, e quelli che abbiano perduto soltanto il padre o la madre, quando il genitore superstite sia fisicamente o moralmente o economicamente incapace a provvedere alla loro esistenza; 3) i minorenni dimessi dagli istituti di beneficenza e assistenza e privi di parenti tenuti a provvedere al loro mantenimento e in grado di farlo; 4) i minorenni i cui genitori o tutori sieno incorsi rispettivamente nella perdita della patria potestà o nella decadenza dall'ufficio di tutore, finchè non sia stato provveduto alla loro tutela; 5) i minorenni maltrattati o quelli i cui genitori, per oziosità, o vagabondaggio, o qualsiasi altra causa, trascurino di esercitare le funzioni inerenti alla patria potestà o ne abusino; 6) i minorenni fisicamente e psichicamente anormali; 7) i minorenni discoli, oziosi, vagabondi, o dediti alla mendicità o alla prostituzione, e quelli inquisiti, o condannati, o liberati dal carcere ».

Il R. D. L. 8 maggio 1927, n. 798, per l'ordinamento del

servizio di assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono, all'art. 4, stabilisce: « *a*) i fanciulli abbandonati, figli di ignoti, che siano rinvenuti in un luogo qualsiasi della Provincia; *b*) i fanciulli per i quali sia richiesta la pubblica assistenza, nati nei comuni della Provincia da unioni illegittime e denunciati allo stato civile come figli di ignoti; *c*) ogni fanciullo, nato da unione illegittima, riconosciuto dalla sola madre, quando questa possa dimostrare di trovarsi in istato di povertà e provveda inoltre direttamente all'allattamento o allevamento del proprio figlio, salvo i casi in cui sia riconosciuta fisicamente incapace di allattare o si oppongono ragioni d'indole igienico-sanitaria o gravi motivi d'ordine morale ».

Questi sono i soggetti passivi dell'azione sociale dell'Opera.

Essa però conta anche dei soci che, come dice l'art. 3 della legge 13 aprile 1933, n. 298, sono coloro che, con elargizioni o con periodici contributi, concorrono al conseguimento dei fini dell'Ente. Si distinguono in benemeriti, perpetui, temporanei e giovanili. Se ne parla in questo articolo e più minutamente nel titolo I, cap. II, del regolamento (art. 37-41).

IV. L'ordinamento.

L'art. 1 della legge istitutiva dispone: « L'Opera nazionale non è soggetta alle leggi e ai regolamenti che disciplinano le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Sono però ad essa estese tutte le disposizioni di favore vigenti per le dette istituzioni. L'Opera nazionale è sottoposta all'alta vigilanza del Ministero dell'Interno il quale ne approva i bilanci e i conti ».

L'art. 2 (modificato), circa l'amministrazione centrale, dispone: « L'Opera nazionale è amministrata da un consiglio centrale composto di 13 membri, nominati con decreto reale, su proposta del Ministro per l'interno, e designati:

uno dal Segretario del Partito nazionale fascista; due dal Ministro per l'interno e cinque, rispettivamente, dai Ministri per gli affari esteri, per le finanze, per la giustizia, per l'educazione nazionale e per le corporazioni, scegliendoli nel personale delle relative amministrazioni di grado non inferiore al 6°; uno dalla Cassa nazionale per le assicurazioni sociali e uno dalla Croce Rossa italiana; tre sono scelti dal Ministro per l'interno tra le persone specialmente competenti nelle discipline relative all'assistenza della madre e del fanciullo ». In seno al consiglio è costituita una giunta esecutiva.

In ogni provincia i compiti delle Opere nazionali sono attuati (art. 8 modificato) da una federazione con sede nel comune capoluogo, costituita da tutte le istituzioni pubbliche e private aventi per fine la protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia. La federazione è retta da un consiglio di 11 membri, compresi il presidente e il vicepresidente, che sono, di diritto, rispettivamente, il preside della amministrazione provinciale o un rettore da lui delegato e la fiduciaria provinciale dei fasci femminili o una sua delegata ». L'art. 9 (modificato) della legge determina l'azione della federazione e il regolamento ne parla al titolo II, capo I (costituzione delle federazioni provinciali, art. 78-81); al capo II (nomina e funzionamento dei consigli direttivi, art. 82-92); e al capo IV (vigilanza dell'Opera nazionale sulle federazioni provinciali, art. 100-102).

« In ogni Comune (art. 10 modificato) è costituito, per l'attuazione dei compiti della federazione provinciale, un comitato di patronato, composto di membri di diritto e di altri scelti dal presidente della federazione stessa tra persone di indiscussa probità e rettitudine, esperte in materia di assistenza materna e infantile. Nei comuni nei quali occorra costituire più di un comitato i componenti dei comitati aggiunti sono nominati dal comitato indicato sopra, cui spetta determinare il numero dei comitati aggiunti e dei rispettivi componenti. Il podestà (art. 11 modificato) o un

suo delegato è di diritto presidente del comitato di patronato. In caso di assenza o di impedimento lo sostituisce la segretaria del F.F. Nell'art. 11 bis (legge 13 aprile 1933) è fissata l'azione dei comitati di patronato. Il regolamento ne parla al titolo III, capo I (nomina e revoca dei patroni, art. 103, 104); al capo II (costituzione delle zone di assistenza e funzionamento dei comitati di patronato, art. 105-112) al capo III (registri e schedari dei comitati di patronato, art. 113-116); al capo IV (assistenti e visitatrici e agenti di protezione dell'infanzia, art. 117-120). Nel già ricordato titolo V infine si parla dell'ordinamento tecnico delle principali categorie d'istituti di assistenza (art. 193-232).

Per il servizio di assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono dispongono gli art. 1, 3, 6, 13, 14, 28, 29 del R. D. L. 8 maggio 1927, n. 798, e gli articoli inerenti del regolamento di esecuzione.

Di alcune considerazioni sull'O.N.M.I.

L'O.N.M.I., l'abbiamo visto, è istituzione sociale tipica. L'abbiamo anzi indicata quale modello per le altre auspicate istituzioni sociali. Ma ciò forse può significare che essa non è suscettiva di perfezionamento? Crediamo di no. L'Opera, infatti, in se stessa considerata e nei suoi scopi immediati, specialmente dopo le disposizioni modificative del 1933, è oggi in grado di svolgere appieno la funzione sociale che le è propria. Perciò non è a questo proposito che intendiamo sollevare obbiezioni o fare proposte. E' invece sul coordinamento di tutte le istituzioni che agiscono in questo settore che vogliamo insistere. Dall'esame fatto, tenendo presente quanto, al di fuori dell'Opera, il legislatore ha disposto e attuato a favore della maternità e dell'infanzia sino al 6° anno, ci sembra infatti di poter trarre elementi per arrivare alle seguenti conclusioni:

1) Anzitutto noi riteniamo che sia utile, a tutti gli effetti, che il legislatore accentri nell'O.N.M.I. tutta l'azione

sociale che lo Stato svolge attualmente a favore del cittadino dalla sua nascita e sino al 6° anno di età. Presentemente, è vero, l'Opera gestisce o controlla la gran parte di tale azione. Ci sembra però che si possa arrivare ad un criterio totalitario, in modo che l'Opera diventi l'unica istituzione di tale periodo della vita del cittadino, così che, assieme e in pieno accordo con la famiglia, provveda alla formazione e allo sviluppo fisico e morale del neonato. Si tratta cioè di estendere l'azione dell'Opera ad altri settori viciniori, affidandole compiti relativi all'azione che attualmente è svolta da altri mezzi o anche addirittura non è attuata. Così l'Opera potrà diventare veramente e totalitariamente l'integratrice dell'opera svolta dalla famiglia e all'occorrenza la sostitutrice di essa. D'altra parte solo in tal modo essa diventerà istituzione viva, capace di affrontare lo studio e la risoluzione di problemi che sono indubbiamente all'ordine del giorno, quali quelli della visita prematrimoniale, della ricerca della paternità, della piccola adozione, ecc. Nè è a credere che in tal modo l'Opera verrebbe ad avere un campo d'azione troppo esteso. Mentre infatti ad essa, secondo noi, dovrebbe essere demândato tutto quanto il legislatore intende predisporre a favore del cittadino nei primi cinque anni della sua vita, noi vorremmo vederla sgravata da quanto attualmente fa per i giovani oltre il 5° anno. Crediamo infatti si debba accettare questo criterio limitatore perchè o i giovani che, dopo il 5° anno, sono attualmente oggetto delle cure e dell'azione dell'Opera sono rieducabili e risanabili e allora spetterà sia all'O.N.B. che ai F.G.C. o ai G.U.F. di provvedere, o non lo sono e in tal caso dovranno provvedervi le speciali istituzioni degli Enti locali a ciò create. Deve infatti rimanere ben fermo il principio che l'Opera deve rivolgersi esclusivamente ai risanabili, lasciando alla competenza di altre istituzioni i neonati e i bimbi che non sieno tali, come precisamente prevede l'ordinamento sociale e come diremo in particolare parlando dei minorati.

2) In secondo luogo è necessario ottenere e garantire

un perfetto coordinamento e collegamento fra l'Opera nazionale e l'O.N.B. in modo che il fanciullo, al raggiungimento del 6° anno, possa passare dalla prima alla seconda senza che si verifichi alcuna soluzione di continuità nel controllo e nell'assistenza datigli dallo Stato. Oggi invece ciò non avviene in alcun modo. Anche perchè l'Opera non controlla tutti i giovani. Invece è a ciò che deve tendere, e a questo si arriverà quando d'ufficio il neonato verrà iscritto all'Opera, che intesterà a suo nome il libretto personale, seguendo così il nuovo cittadino sin dal suo primo vagito. Sano o ammalato, bisognoso o non, il fanciullo, secondo noi, infatti, deve risultare esistente nei quadri dell'Opera sin dalla sua nascita e colla leva, al 6° anno, passare all'istituzione sociale successiva.

3) Infine ci sembra di dover rilevare che è necessario che quanto disposto e previsto dal legislatore circa il coordinamento e la fusione delle esistenti istituzioni venga attuato, gradatamente sì, ma senza inutili ritardi o dannose indulgenze. Così anche noi crediamo che un più intimo coordinamento coi Fasci femminili non può non essere auspicabile, dando da una parte all'opera il mezzo umano per agire e dall'altra definitivamente avviando i fasci femminili verso la loro naturale funzione. Con tale coordinamento si dovrebbe anzi arrivare al punto da inquadrare nell'Opera tutte le famiglie italiane, che l'Opera dovrebbe conoscere e seguire sin dal momento della loro formazione onde educare la sposa alla sua missione di madre, come prima i fasci femminili da nubile l'avevano formata al suo destino di sposa. E ciò, dopo la costituzione della sezione massaie presso i fasci femminili, ci sembra anche già in via di attuazione.

Così ampliata e integrata, l'Opera, attuando nel primo periodo della vita del cittadino la funzione sociale dello Stato, diventerà veramente la prima di quelle istituzioni sociali che già formano e domani ancor meglio costituiranno il tipico ordinamento dello Stato fascista.

La legislazione richiamata.

Nella trattazione dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia sono state richiamate le seguenti disposizioni di legge che è necessario consultare onde intenderne lo spirito e l'ordinamento:

Convenzione internazionale di Berna, 26 settembre 1906, sulla interdizione del lavoro notturno delle donne occupate nell'industria, dichiarata esecutiva con L. 29 luglio 1909, n. 583.

Convenzioni internazionali: *a*) di Parigi, del 4 maggio 1910, per la repressione della tratta delle bianche; *b*) di Ginevra, del 30 settembre 1921, per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli; dichiarate esecutive con R. D. 31 ottobre 1923, n. 2749.

Convenzioni internazionali di Washington (sessione 29 ottobre - 29 novembre 1919) relative al lavoro notturno delle donne e degli adolescenti nelle industrie; dichiarate esecutive con L. 6 aprile 1922, n. 471.

Convenzione di Ginevra, adottata dalla conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro della S. d. N., relativa all'età per l'ammissione dei fanciulli al lavoro agricolo; resa esecutiva con R. D. L. 20 marzo 1924, n. 585.

Idem per l'età dei fanciulli per i lavori di bordo come carbonai e fuochisti; R. D. L. 20 marzo 1924, n. 568.

Idem per la visita medica obbligatoria; R. D. L. 20 marzo 1924, n. 587.

Idem per l'età minima per il lavoro industriale; R. D. L. 20 marzo 1924, n. 589.

Idem per l'età minima per il lavoro marittimo; R. D. 20 marzo 1924, n. 591.

Convenzione di Ginevra (sessione 1921) adottata dalla C.G. dell'O.I.L. per la visita medica obbligatoria dei fanciulli e degli adolescenti occupati a bordo delle navi; approvata e resa esecutiva con R. D. 27 dicembre 1925, n. 2542.

Idem (sessione ottobre-novembre 1921), circa l'età di ammissione dei fanciulli al lavoro agricolo; approvata e resa esecutiva con R. D. 27 dicembre 1925, n. 2558.

Convenzione di Ginevra del 1920 sull'età dei fanciulli da ammettere al lavoro marittimo; approvata col R. D. 9 maggio 1932, n. 640.

L. 21 dicembre 1873, n. 1733, sul divieto dell'impiego dei fanciulli in professioni girovaghe.

L. (T. U.) 10 novembre 1907, n. 818, sul lavoro delle donne e dei fanciulli; modificata (art. 2 e 15) dalla L. 3 luglio 1920, n. 495 ,e dal R. D. 31 agosto 1910, n. 665; dalla L. 6 luglio 1912, n. 833, che ne proroga il termine e dal R. D. L. 15 marzo 1923, n. 748 (art. 5).

L. 26 giugno 1913, n. 886, sui requisiti di istruzione dei fanciulli per l'ammissione al lavoro negli stabilimenti industriali; modificata dal R. D. 15 luglio 1920, n. 1180.

Reg. 6 agosto 1916, n. 1136, per l'applicazione delle leggi sul lavoro delle donne e dei fanciulli, modificato (tabella I) dal R. D. 22 agosto 1925, n. 1563.

R. D. L. 25 marzo 1923, n. 1207, per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli; convertito nella L. 17 dicembre 1925, n. 2306.

R. D. L. 13 maggio 1925, n. 850, con disposizioni per la tutela delle operaie e delle impiegate durante lo stato di gravidanza; convertito nella L. 2 luglio 1929, n. 1289. R. D. 28 agosto 1930, n. 1358, con norme di attuazione del precedente R. D. L.

T. U. 24 settembre 1923, n. 2157, delle leggi sulla cassa di maternità.

L. 10 dicembre 1925, n. 2277, sulla Protezione della maternità e dell'infanzia; modificata, (art. 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 21 e aggiunto 24 bis) con R. D. L. 21 ottobre 1926, n. 1904 (convertito con la L. 5 gennaio 1928, n. 239) e con L. 13 aprile 1933, n. 298. R. D. 15 aprile 1926, N. 718, che approva il regolamento per l'esecuzione della L. 10 dicembre 1925, n. 2277.

L. 23 giugno 1927, n. 1168, circa la concessione di esenzioni fiscali e tributarie all'O.N.M.I.

R. D. L. 8 maggio 1927, n. 798, sull'ordinamento del servizio di assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono; convertito nella L. 6 dicembre 1928, n. 2838; modificato dalla L. 13 aprile 1933, n. 312. R. D. L. 11 novembre 1927, n. 2120, per la proroga del termine per la pubblicazione del regolamento al R. D. L. precedente (convertito nella L. 31 maggio 1929, n. 1370). Regolamento 29 dicembre 1927, n. 2822, per l'esecuzione del R. D. L. 1927, n. 798.

Decreto ministeriale 25 luglio 1925, per la costituzione di una commissione per procedere agli studi necessari per la preparazione del R. D. previsto dall'art. 25 del disegno di legge per la protezione della maternità e dell'infanzia. (Boll. Uff. Legislazione e disposizioni uff. Ministero interno, nn. 24-25 del 1925).

Decreto ministeriale 25 febbraio 1927 per la rappresentanza della Confederazione dei datori di lavoro e dei lavoratori nel consiglio centrale dell'O.N.M.I. (Gazz. uff. n. 73 del 1927).

R. D. L. 12 maggio 1927, n. 734, per l'assegnazione straordinaria di L. 2.000.000 a favore dell'O.N.M.I.; convertito con la L. 8 marzo 1928, n. 400.

R. D. 28 maggio 1927, per lo scioglimento del consiglio centrale dell'O.N.M.I. e nomina del deputato Blanc a commissario straordinario (Gazz. uff. n. 114 del 1927).

R. D. 2 giugno 1927, n. 1026, per la riunione dell'Opera di San Vincenzo de' Paoli e della Società degli Asili d'infanzia in Roma sotto un'unica amministrazione con la denominazione di « Istituti raggruppati per l'assistenza dell'infanzia Opera di S. Vincenzo de' Paoli e Società degli asili di infanzia ».

R. D. L. 12 agosto 1927, n. 1464, per l'assegno straordinario di L. 2.000.000 a favore dell'O.N.M.I.; convertito con L. 26 febbraio 1928, n. 348.

Regolamento generale 11 gennaio 1923, n. 336, per il servizio di assistenza degli esposti. R. D. 24 settembre 1923, n. 2135, con cui il termine è prorogato al 31 dicembre 1923. R. D. 16 dicembre 1923, n. 2900, che approva il nuovo testo.

Proposta di legge del deputato Casertano (annunciata il 13 novembre 1924) C. n. 206, per l'assistenza sociale dell'infanzia (rimasto presso la Commissione della Camera).

R. D. L. 19 dicembre 1926, n. 2266, sull'importazione, fabbricazione e vendita di poppatoi, capezzoli artificiali, succhiotti, tetterelle e simili; convertito nella L. 29 dicembre 1927, n. 2761.

Capo II. La legislazione inerente all'istruzione e alla formazione professionale del cittadino.

Fare della scuola la vera maestra per la vita: in questa formula si riassume l'indirizzo dato dal legislatore alle istituzioni scolastiche. Cioè non la scuola culturale ma la scuola professionale; precisamente la scuola che dà al cittadino i mezzi per crearsi un posto nella società e per svolgervi quella funzione sociale che le possibilità e le qualità personali gli

consentono. In tale senso è stata riformata la legislazione scolastica e la riforma è stata veramente profonda (98).

Quanto predisposto per l'istruzione si può suddividere in due grandi categorie, cioè quanto riguarda la scuola obbligatoria e quanto invece riguarda le scuole facoltative. Il legislatore infatti ha stabilito che sino ad una determinata età il cittadino debba frequentare la scuola: tale limite è stato precisamente fissato al 14° anno. Dopo o il cittadino continua negli studi frequentando le scuole che il Governo o gestisce o controlla, o il cittadino va al lavoro, ma anche in tal caso deve frequentare sino al 18° anno alcuni corsi speciali.

§ 1. *Per garantire l'istruzione professionale del cittadino sino al 14° anno di età.*

Varie sono le provvidenze prese per questo periodo e vanno da quelle relative alla scuola primaria (99), alla quale

---

(98) Della relativa legislazione generale bisogna ricordare: R. D. 1° agosto 1913, n. 930, che approva il regolamento per il funzionamento amministrativo e contabile dell'amministrazione scolastica provinciale, in applicazione delle leggi 4 giugno 1911, n. 487, e 20 marzo 1913, n. 206 (modifiche e aggiunte ai R.i D.i 2 luglio 1922, n. 1096; 31 dicembre 1922, n. 1679; 8 febbraio 1923, n. 374; 27 maggio 1923, n. 1209; 28 maggio 1925, n. 986). R. D. 24 maggio 1925, n. 958, per l'istituzione di una commissione consultiva per l'igiene e l'assistenza scolastica e per l'igiene pedagogica (modif. dal R. D. 3 aprile 1930, n. 555). R. D. 25 agosto 1925, n. 1918, che approva il regolamento speciale per l'amministrazione centrale e per l'amministrazione scolastica regionale della pubblica istruzione. R. D. 18 ottobre 1927. *s. n.*, per le sedi e le circoscrizioni dei provveditorati agli studi regionali. R. D. L. 17 giugno 1928, n. 1314, che passa dal Ministero dell'Economia Nazionale al Ministero della P. I. gli istituti d'istruzione tecnico-superiore. R. D. L. 2 dicembre 1928, n. 2644, che istituisce un ispettorato generale per gli istituti di educazione e per gli istituti pareggiati di istruzione media. R. D. 23 dicembre 1929, n. 2392, per il riordinamento degli istituti pubblici di educazione femminile (integr. dal R. D. 1° ottobre 1931, n. 1312). R. D. L. 1929, n. 1363, che sopprime la tassa sulle pagelle scolastiche e la tassa di ammissione ai concorsi e pei libri di testo).

(99) T. U. 5 febbraio 1928, n. 577, delle leggi sull'istruzione ele-

è stata data una sistemazione e una funzione più adeguate alle effettive esigenze della nostra popolazione, sopratutto con la distinzione in scuole primarie cittadine e scuole primarie rurali; a quella veramente fondamentale che ha costituito nel 1929 la scuola di avviamento professionale (100). Già nella scuola primaria, è vero, con l'accennata distinzione, si dà un orientamento professionale, ma è nella scuola di avviamento, che il giovane frequenta per tre anni, che egli è indirizzato a un mestiere o a una professione. Con essa infatti il legislatore ha veramente creato la scuola del popolo, quella

---

mentare e post-elementare e sulle sue opere di integrazione (modificato e integrato dal R. D. 28 giugno 1928, n. 1768; dal R. D. 17 marzo 1930, n. 394; dal R. D. 17 marzo 1930, n. 727, dal R. D. L. 1° dicembre 1930, n. 1773, dal R. D. 25 giugno 1931, n. 945; dal R. D. 11 agosto 1933, n. 1204; dal R. D. 11 agosto 1933, n. 1286). Regolamento 1° maggio 1925, n. 1432, per la costruzione di edifici scolastici. R. D. L. 2 dicembre 1926, n. 2204, per la concessione di mutui. Regol. 17 febbraio 1927, n. 278, per l'edilizia delle scuole uniche rurali. R. D. 7 gennaio 1929, n. 6, e R. D. 9 ottobre 1930, n. 1527, sulle agevolazioni di credito a favore dell'edilizia scolastica rurale e agraria. L. 7 gennaio 1929, n. 5, per la compilazione e l'adozione di un testo unico per le singole classi. L. 3 gennaio 1923, n. 17, sulla mutualità scolastica e R. D. 16 febbraio, n. 156, col regolamento. T. U. 23 marzo 1931, n. 707, delle leggi riguardanti il monte pensioni degli insegnanti delle scuole pubbliche elementari, degli asili di infanzia e dei regi educatori femminili a patrimonio sorvegliato. R. D. 1° luglio 1933, n. 786, sul passaggio allo Stato delle scuole elementari di comuni autonomi.

(100) L. 7 gennaio 1929, n. 8, che istituisce le scuole secondarie di avviamento al lavoro. D. M. 8 novembre 1930 che approva gli orari e i programmi di insegnamento. D. M. 8 novembre 1930 che approva gli orari e i programmi di insegnamento per la specializzazione marinara. R. D. L. 6 ottobre 1930, n. 1379, convertito con nuovo testo in L. 22 aprile 1932, n. 490, per il riordinamento delle scuole di avviamento al lavoro (il R. D. 25 giugno 1931, n. 951, approva i ruoli del personale con modifiche di cui al R. D. 23 novembre 1931, n. 1702; il R. D. 27 gennaio 1933, n. 153, col regolamento sui concorsi ai posti di direttori e insegnanti). R. D. L. 22 settembre 1932, n. 1966, e R. D. L. 29 giugno 1933, n. 1015, sul passaggio allo Stato di scuole dipendenti dai comuni autonomi.

che mette il cittadino in condizione di iniziare una professione, anzi più esattamente quella professione che è rispondente alle sue qualità naturali e che il mercato del lavoro consente. Attualmente questa scuola, con le sue tre fondamentali sezioni, commerciale, artigiano-industriale e rurale, dovrebbe inquadrare tutti i giovani sino al 14° anno d'età. In linea pratica però siamo ancora lontani dall'ideale del legislatore, ma è certo che, proseguendo sulla via intrapresa, non si potrà che camminare sempre più velocemente e arditamente onde, una volta risolti i pendenti problemi, da quelli dell'orientamento a quelli dell'attrezzatura dei laboratori e delle sedi, dei programmi e degli insegnanti, diventi di fatto la scuola basilare per l'istruzione e la formazione professionale del cittadino.

§ 2. *Per favorire e incrementare l'istruzione professionale non obbligatoria.*

Lo Stato pur non obbligando tutti, o anche parte dei cittadini, a frequentare le scuole medie e superiori, ha tutto l'interesse acchè il giovane le segua onde incrementare la propria preparazione professionale, a tutto vantaggio sia della società che personale. Ecco perchè il legislatore ha sin dal primo momento rivolto la propria attenzione a questa categoria di istituti, rivedendoli sia nell'ordinamento che nei programmi, migliorandone gli insegnanti, e dando incremento a particolari categorie quali quelli degli istituti tecnici superiori. Insomma ha cercato con ogni mezzo di far delle scuole utili, efficienti e vive. In proposito basta ricordare la riforma della scuola media (101), le provvidenze prese

(101) R. D. 6 maggio 1923, n. 1054, sull'ordinamento della istruzione media. R. D. 14 ottobre 1923, n. 2345, che approva gli orari e programmi delle scuole medie. R. D. 31 dicembre 1923, n. 2976, circa l'ispettorato centrale degli istituti medi. R. D. 31 dicembre 1923. n. 3040, circa i regi istituti medi annessi ai regi educandati ed istituti femminili. R. D. 30 aprile 1924, n. 965, sull'ordinamento delle giunte per l'istruzione media e sull'ordinamento dei regi istituti medi. Regolam. 4 maggio 1925, n. 653, sugli alunni, gli esami e le tasse

a favore delle diverse scuole tecniche in genere (102), di quelle agrarie (103), di quelle commerciali (104), di quelle indu-

negli istituti medi di istruzione. Regolamento 6 giugno 1925, n. 1084, per gli istituti privati e pareggiati e per la creazione, regificazione e trasformazione di scuole. Regolam. 1° settembre 1925, n. 2009, per i convitti nazionali (con modifiche successive). R. D. L. 3 agosto 1931, n. 1069, per l'istituzione di istituti medi e con varie norme sugli istituti e i corsi. R. D. 28 giugno 1933, n. 892, con i programmi di esame per gli istituti medi d'istruzione classica, scientifica e magistrale. Regolamento 9 dicembre 1926, n. 2480, per i concorsi a cattedre nei regi istituti medi d'istruzione e per l'abilitazione all'esercizio professionale dell'insegnamento medio. L. 2 luglio 1929, n. 1272, circa l'istruzione magistrale. L. 5 giugno 1930, n. 824, per l'insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica. R. D. 10 luglio 1930, n. 1015, che approva i programmi per l'insegnamento religioso. R. D. 5 maggio 1927, n. 741, che modifica il regolamento sugli alunni, esami e tasse. R. D. 18 aprile 1929, n. 763, con norme modificative di tutte le precedenti per gli esami di maturità classica e scientifica e di abilitazione magistrale e tecnica. R. D. 11 marzo 1923, n. 685, per la determinazione dei contributi dello Stato, provincie e comuni per il mantenimento delle scuole medie (modificato successivamente). R. D. 14 agosto 1931, n. 1431, che istituisce l'insegnamento dell'agraria e della computisteria rurale in alcuni regi istituti magistrali. R. D. 18 luglio 1932, n. 1067, per agevolazioni ad alunni di istituti magistrali.

(102) L. 15 giugno 1931, n. 889, per il riordinamento dell'istruzione media tecnica. R. D. 15 maggio 1933, n. 491, sui programmi e orari per le scuole d'istruzione tecnica. R. D. 19 agosto 1932, n. 1081, sulle giunte regionali per l'istruzione tecnica. R. D. L. 27 agosto 1932 n. 1083, circa gli istituti e scuole d'istruzione tecnica. L. 7 gennaio 1929, n. 7, e D. M. 12 febbraio 1929 per l'istituzione dei consorzi provinciali obbligatori per l'istruzione tecnica.

(103) R. D. 30 dicembre 1923, n. 3214, per l'ordinamento della istruzione media agraria. R. D. 21 gennaio 1926, n. 280, per l'esonero di tasse a favore degli alunni bisognosi. R. D. 18 marzo 1926, s. n., che istituisce presso l'Unione Cinematografica educativa una cinemateca agricola nazionale. R. D. 15 luglio 1926, n. 1807, che approva i programmi d'insegnamento delle regie scuole agrarie medie di tipo comune e specializzato. L. 13 dicembre 1928, n. 2885, per l'istruzione professionale dei contadini e per l'istituzione di poderi di addestramento pratico all'agricoltura fra i giovani contadini. R. D. 6

striali (105), di quelle artistiche (106), di quelle minerarie (107), di quelle nautiche (108), di quelle professiona-

---

dicembre 1928, n. 3433, sull'ordinamento delle cattedre ambulanti di agricoltura (success. modifiche). L. 16 giugno 1932, n. 826, per l'istruzione professionale dei contadini.

(104) R. D. 15 maggio 1924, n. 749, sull'ordinamento dell'istruzione media commerciale. Regolamento gen. 28 maggio 1925, n. 1190, sulla istruzione media commerciale.

(105) R. D. 31 ottobre 1923, n. 2523, con l'ordinamento dell'istruzione industriale. Regolam. 3 giugno 1924, n. 969, per l'istruzione industriale (succes. modifiche). R. D. L. 2 maggio 1926, s. n., che autorizza la cassa nazionale assicurazioni sociali ad impiegare propri capitali per la concessione di mutui alle scuole industriali.

(106) R. D. 8 ottobre 1925, n. 1993, che approva programma e orari delle scuole complementari con indirizzo artistico. R. D. 27 giugno 1909, n. 543, per il pensionato artistico di Roma (modificato). L. 6 luglio 1912, n. 734, sugli istituti di belle arti, di musica e di arte drammatica con regolamento gen. 5 maggio 1918, n. 1852. R. D. 31 dicembre 1923, n. 3123, con l'ordinamento della istruzione artistica. R. D. 21 maggio 1924, n. 1200, per il passaggio di scuole per industrie artistiche dal ministero dell'economia nazionale a quello della pubblica istruzione. R. D. 29 giugno 1924, n. 1239, con orari e programmi di esami di licei artistici e accademie di belle arti. R. D. L. 7 gennaio 1926, n. 214, con nuove disposizioni sull'ordinamento dell'istruzione artistica. R. D. 11 dicembre 1930, n. 1945, per l'ordinamento dell'istruzione musicale e approvazione dei programmi d'esame.

(107) R. D. 15 dicembre 1927, n. 2800, sull'ordinamento dell'istruzione mineraria media.

(108) R. D. 7 ottobre 1923, n. 2197, sul riordinamento del consiglio e della giunta dell'istruzione nautica (con successive integrazioni). R. D. 21 ottobre 1923, n. 2539, circa il contributo da corrispondersi dagli enti locali per il mantenimento dei regi istituti nautici. R. D. 21 ottobre 1923, n. 2557, che stabilisce il nuovo ordinamento dei regi istituti nautici. R. D. 28 agosto 1924, n. 1449, con i programmi d'insegnamento (con successive modifiche). R. D. 4 settembre 1925, n. 1656, che istituisce l'insegnamento dell'igiene navale. Regolamento 21 ottobre 1926, n. 1966, per gli alunni, gli esami e le tasse negli istituti nautici. L. 7 giugno 1928, n. 1349, per gli istituti nautici privati. L. 8 luglio 1929, n. 1222, che passa gli istituti nautici alla dipendenza del ministero della E. N.

li (109); l'incremento dato agli studi superiori (110), con il riordinamento delle dotazioni e dell'attrezzatura e dei programmi dei nostri istituti universitari; la creazione di speciali istituti di perfezionamento, ecc. Sono provvidenze molteplici che tutte però rientrano in un organico quadro tendente a dare al cittadino una perfetta preparazione professionale e tecnica. Al riguardo bisogna anche ricordare i corsi e le scuole istituiti per i giovani che al 14° anno vanno al lavoro e che sono tenuti a frequentare sino al 18° anno, e i consorzi provinciali che sono stati creati quali organi di coordinamento dell'istruzione tecnica alle dipendenze del Ministero per l'educazione nazionale.

Anche qui, come del resto per la scuola obbligatoria, rimane pur sempre all'ordine del giorno il problema dei programmi e dell'attrezzatura e dell'avviamento professionale, che non deve prescindere sia dalle caratteristiche e qualità naturali del giovine che dalle possibilità di assorbimento delle singole professioni e dei vari mestieri. Così infatti soltanto si potrà evitare di licenziare dalla scuola dei giovani che al caso pratico saranno fatalmente o degli inadatti o degli spostati. Il problema pertanto è di attuazione. E' questo infatti un settore nel quale ormai più che alla legislazione bisogna mirare alla attuazione pratica di quanto dal legislatore previsto e voluto.

---

(109) L. 30 giugno 1907, n. 414, per l'istruzione professionale con regolamento 22 marzo 1908, n. 187. L. 14 luglio 1912, n. 854, per il riordinamento dell'istruzione professionale. D. Lt. 10 maggio 1917, n. 896, per l'istruzione professionale, con regolamento 6 marzo 1919, n. 682. D. Lt. 6 giugno 1918, n. 1223, per la costituzione in Roma dell'istituto nazionale per l'istruzione professionale. D. Lt. 8 dicembre 1918, n. 2001, per l'istituzione di laboratori e scuole per la rapida preparazione tecnica degli operai.

(110) T. U. 31 agosto 1933, n. 1592, delle leggi sull'istruzione superiore.

Capo III. La legislazione inerente all'educazione e alla formazione fisica, premilitare, morale e nazionale del cittadino.

Crediamo di poter sostenere, basandoci sulle leggi in vigore, che il legislatore fascista ha fatto proprio il principio di demandare alla scuola il compito di istruire e formare professionalmente e invece affidare ad altri organi ed enti l'educazione nazionale, politica, fisica e premilitare del cittadino. Perchè la scuola non può, a meno di accettare il criterio scuola-cultura, provvedere anche a questa ultima e non certo poco importante funzione. E' invece opportuno, sia per ragioni di unità di indirizzo come anche per completezza di mezzi, creare enti speciali a ciò preposti. E' così che sono sorte istituzioni miranti all'educazione e formazione politico-nazionale e fisico-premilitare del cittadino. Il nostro legislatore ha infatti affidato questa funzione alle medesime istituzioni, e, crediamo anche opportunamente, perchè l'educazione politico-nazionale e quella fisico-premilitare si completano vicendevolmente e interferiscono per moltissimi aspetti. Come del resto risulta esplicitamente dall'art. 2 del progetto legge sull'istruzione premilitare, approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 settembre, là dove dice che « l'addestramento militare è parte integrante dell'educazione nazionale » e ciò perchè, come dice l'art. 1 « le funzioni di cittadino e di soldato sono inscindibili nello Stato fascista ».

Come istituzione-tipo qui dobbiamo ricordare l'O.N.B., la quale nel suo genere è veramente esemplare. Tanto che noi riteniamo che sul suo modello debbano riplasmarsi, fondendosi in ente unico, gli esistenti F.G.C. e G.U.F., che attualmente assolvono questa funzione con riguardo ai giovani dai 18 ai 21 anni e più, ma che, secondo noi, dovrebbero assolverla con riguardo dai 14 ai 21 anni.

L'O.N.B. oggi, sia con l'inquadramento che con i corsi propagandistici e culturali istituiti allo scopo, educa effica-

cemente i giovani alla disciplina nazionale, alla consapevolezza delle necessità sociali, alla responsabilità individuale, allo spirito e alla tecnica guerriera e militare, e da essa effettivamente escono giovani per questo aspetto veramente idonei.

APPENDICE AL CAPO III

L'OPERA NAZIONALE BALILLA PER L'ASSISTENZA E L'EDUCAZIONE FISICA E MORALE DELLA GIOVENTU'.

I. L'origine, la natura e la funzione sociale dell'O.N.B.

Il Fascismo, sin dalle origini, per la sua stessa natura, è stato un movimento di giovani. E' significativo, a tal proposito, che il suo inno si intitoli « Giovinezza » e i suoi caduti siano stati in gran parte dei giovani o giovanissimi. « Come non comprendere che la gioventù — sono parole di Mussolini — porta nella vita il dono della poesia e l'offerta dell'entusiasmo, senza del quale gli spiriti si accartocciano e le rivoluzioni stagnano? ».

Ecco perchè il Partito ha avuto sempre, accanto alle organizzazioni degli anziani quelle giovanili: dalle avanguardie studentesche a quell'inquadramento che ha poi portato all'istituzione dell'O.N.B.

Ciò spiega perchè il Regime ha guardato, sin dall'ascesa al potere, con simpatia ai giovani. Ma non è soltanto questa generica simpatia che ha portato allo sviluppo delle organizzazioni giovanili. C'è sopratutto una profonda ragione sociale nella costante azione di governo a favore delle nuove generazioni, cioè la preoccupazione della continuità dello Stato e pertanto della necessità che le nuove generazioni crescano sane e preparate moralmente, politicamente, militarmente e professionalmente alle esigenze della vita nazionale. « Noi vogliamo che i giovani raccolgano la nostra

fiaccola, si infiammino della nostra fede e siano pronti e decisi a continuare la nostra fatica » (111). E ad attuare tale compito non può essere che lo Stato: « E' lo Stato che educa i cittadini alla virtù civile, li rende consapevoli della loro missione, li sollecita all'unità, armonizza i loro interessi nella giustizia, tramanda le conquiste del pensiero nelle scienze, nelle arti, nel diritto, nelle umane solidarietà, porta gli uomini dalla vita elementare della tribù alla più alta espressione di potenza umana, che è l'impero, affida ai secoli i nomi di coloro che morirono per la sua integrità o per ubbidire alle sue leggi, addita come esempio e raccomanda alle generazioni che verranno i capitani che l'accrebbero di territori o i geni che l'illuminarono di gloria » (112). E tutto ciò infatti non lo può fare che lo Stato: le istituzioni private sono invero assolutamente insufficienti a tale bisogna. Ed ecco perchè il Regime s'è trovato di fronte alla necessità, per arrivare a ciò, onde cioè educare e preparare i giovani, di creare una speciale istituzione che tutti li inquadrasse e formasse sia fisicamente che moralmente. E così si è fatta forte nel legislatore fascista la convinzione di dar corpo a una organizzazione unica che tutte le altre raccogliesse, le coordinasse, le indirizzasse, con unità di direttive e di sistemi, allo scopo segnato. E con questo spirito è stata creata, con la legge 3 aprile 1926, n. 2247, l'Opera Nazionale Balilla per l'assistenza e l'educazione fisica e morale della gioventù. Il relativo disegno di legge, presentato il 30 gennaio 1926, dal Capo del Governo, Mussolini, fra l'altro diceva: « Il Fascismo considera il problema dell'educazione dei giovani come uno dei compiti fondamentali e pregiudiziali della Rivoluzione per la garanzia della continuità della sua fondazione storica: il Regime mentre si preoccupa, mediante vari istituti, di infondere nei giovani quel corredo di cognizioni che serviranno per avviarli all'esercizio di una

(111) Così diceva il Duce il 16 ottobre 1932-X a Roma.

(112) Così diceva Mussolini il 10 marzo 1929-VII all'Assemblea quinquennale.

professione nella vita nazionale, ha il dovere di provvedere, con mezzi idonei, a preservare incorrotta la gioventù e a prepararla, in un'atmosfera di disciplina, ai compiti che spettano a ciascun cittadino in uno Stato organizzato, per assicurare la grandezza del Paese ». « L'Opera svolge il suo compito a favore dei giovani minori di 21 anni o che non abbiano ancora terminato i propri studi anche superiori. L'Opera realizza le sue finalità a mezzo delle istituzioni dei balilla e degli avanguardisti: quest'ultima con lo scopo di curare in ispecie l'addestramento e la preparazione dei giovani alla vita militare ». Dal che risulta che era intenzione di dare all'O.N.B. una funzione totalitaria nei confronti della gioventù, cioè sino al 21° anno o al termine degli studi; vale a dire precisamente per tutto il periodo della formazione fisica e della preparazione morale, professionale e militare del cittadino, e in continuazione pertanto dell'azione svolta dall'O.N.M.I., istituita nell'anno precedente. Concetto questo veramente organico e che fu ripreso e raccomandato nella relazione Callaini al Senato. Il disegno di legge venne però modificato in più parti e anche a questo riguardo: così i termini furono portati dal 21° al 18° anno.

Inizialmente, accanto all'O.N.B., rimase l'Ente nazionale per l'educazione fisica e per alcuni anni continuarono ad esistere altre associazioni con compiti similari o concorrenti, fino a tanto però che il legislatore non intervenne, sopprimendo col R. D. L. 20 novembre 1927, n. 2341, l'Ente nazionale per l'educazione fisica e passando all'O.N.B. le funzioni ad esso attribuite, e disponendo col R. D. L. 9 aprile 1928, n. 696, modifiche al R. D. L. 9 gennaio 1927, n. 5, per assicurare il raggiungimento delle finalità che la legge istitutiva dell'O.N.B. si prefigge e cioè vietare « qualsiasi formazione od organizzazione, anche provvisoria, che si proponga di promuovere l'istruzione, l'avviamento a professione, arte o mestiere, o in qualunque altro modo, l'educazione fisica, morale o spirituale dei giovani, eccettuate le formazioni od organizzazioni facenti capo all'opera stessa ».

Così l'O.N.B. venne ad acquistare sempre maggior importanza avviandosi ad assolvere in maniera totalitaria le sue funzioni.

Col R. D. 14 giugno 1928, n. 1551, venivano infatti costituiti i reparti avanguardisti e balilla marinai; e nello stesso anno col R. D. L. 10 agosto 1928, n. 2106, passavano all'Opera le navi-scuole marinaretti e l'orfanotrofio marittimo Vittorio Emanuele III, e col R. D. 6 settembre 1928, n. 2176, le veniva delegata la gestione delle scuole non classificate della Calabria e Sicilia. Nell'anno successivo, col R. D. 27 maggio 1929, n. 942, venivano poi costituite delle sezioni dell'Opera nelle colonie. In quello stesso anno infine, a riconoscimento dei suoi specialissimi e delicatissimi compiti e della sua altissima funzione e importanza sociale, a termini del R. D. L. 14 novembre 1929, n. 1992, l'O.N.B. passava al Ministero dell'educazione nazionale, il cui sottosegretario di Stato per l'educazione fisica e giovanile (istituito con il R. D. 12 settembre 1929, n. 1661) diventava di diritto presidente dell'O.N.B. E con il medesimo decreto legge passavano alle dipendenze del M.E.N. le organizzazioni giovani e piccole italiane sino allora alle dipendenze della direzione del P.N.F. Questo decreto è quello che ha dato all'O.N.B. la sua sistemazione definitiva: però malgrado la dipendenza dal M.E.N. essa ha conservato e conserva tuttora la natura giuridica di Ente parastatale quale le è stata conferita sin dall'istituzione e determinata dal R. D. L. 10 agosto 1927, n. 1559, il cui art. 1 dice che « agli effetti di qualsiasi imposta, tassa o diritto, in genere, l'O.N.B. è parificata alle amministrazioni dello Stato ».

Colla sistemazione del 1929 l'O.N.B. ha definiti i propri compiti e attrezzati e migliorati i propri servizi che con il R. D. 17 marzo 1930, n. 394, sono diventati, col passaggio ad essa dei patronati scolastici, anche assistenziali.

Oggi l'Opera è veramente come l'ha definita il Duce « la pupilla del Regime ». Ad essa, che continua in modo praticamente quasi totalitario l'azione dell'O.N.M.I., i giovani

vengono all'8° anno di età e vi rimangono come balilla, marinaretti e piccole italiane sino al 14° anno e, da questo al 18°, come avanguardisti, marinaretti e giovani italiane, sino a tanto cioè che l'Opera, con la leva fascista, li consegna ai F.G.C., ai G.U.F. o ai Gruppi di G.F. dei F.F.

Di essa il Duce il 10 marzo 1929-VII, all'Assemblea quinquennale, ha detto « accanto alla scuola e quasi ad integrazione della scuola la gioventù è raccolta nei balilla e negli avanguardisti, speranza ed orgoglio della Patria »; e a Forlì, il 5 aprile 1929-VII, « balilla ed avanguardisti debbono essere vigilati con particolare cura, costituendo essi la vitalissima riserva della nazione ».

Alfredo Rocco (113) ne fissava così le caratteristiche: « Questa grande istituzione si prepara a dare un'educazione militare e nazionale alla gioventù, mediante un'opera ininterrotta compiuta nelle scuole e fuori delle scuole, che in breve tempo trasformerà radicalmente lo spirito e il carattere del popolo italiano ».

Arnaldo Mussolini, che è stato interprete e tutore tanto appassionato dei giovani, nel « Popolo d'Italia », scriveva: « L'O.N.B. è una creazione del Regime. Vorremmo dire che è la pupilla del Regime. Fondiamo su di essa le speranze migliori ».

E Renato Ricci, il presidente dalla fondazione dell'Opera stessa (114), ha scritto opportunamente: « Coll'assistere i giovani, col curare la loro salute, con l'interessarsi dei loro bisogni fisici, con l'intervenire tempestivamente con il consiglio e con gli opportuni trattamenti al primo apparire di forme morbose, anche lievi, si ha a disposizione un mezzo di grande importanza per mantenere gli iscritti in piena efficienza, evitando che nelle nuove generazioni si possano insinuare mali atti a minare la loro fragile esistenza, dimi-

---

(113) A. Rocco: *La legislazione*, in « La civiltà fascista », p. 311.

(114) R. Ricci: *L'O.N.B.*, in « Politica sociale », luglio 1929.

nuendo nell'età virile la capacità di lavoro e di produzione, la forza vitale e combattiva ». « La vera la santa democrazia instaurata dal Fascismo, trova nell'O.N.B. una dimostrazione e una conferma ».

Renato Marzoli (115) ne scriveva: « L'azione dell'O.N.B. ha per molti aspetti carattere di integrazione, rispetto all'educazione domestica e scolare ». « L'Opera, insomma, organizzata nella forma tipica di Ente parastatale e direttamente controllata dallo Stato, ha lo scopo di assistere e di migliorare somaticamente e psichicamente le generazioni dei nuovi italiani, di dare loro una salda coscienza politica e religiosa e una perfetta preparazione sportiva e militare ».

II. I compiti.

L'art. 1 della legge 3 aprile 1926, n. 2247, fissa in modo, per quanto generico, preciso, i compiti e le funzioni demandate dal legislatore all'O.N.B. Dice l'articolo: « E' istituito un Ente morale, con sede in Roma, denominato Opera nazionale balilla per l'assistenza e per l'educazione fisica e morale della gioventù ». « Tali finalità — aggiunge l'art. 3 — vengono realizzate a mezzo delle istituzioni dei balilla e degli avanguardisti », con la precisazione che « l'istituzione degli avanguardisti curerà in ispecie l'addestramento e la preparazione dei giovani alla vita militare ». In proposito il disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 settembre, sull'istruzione premilitare riafferma ed allarga la funzione e i compiti premilitari dell'O.N.B. L'art. 4 infatti dichiara che « l'istruzione premilitare e quella postmilitare sono impartite dalle organizzazioni giovanili del Regime (O.N.B. e F.G.C.) e dalla M.V.S.N.... » e l'art. 7 precisa i programmi d'istruzione sia per i balilla che per gli avanguardisti.

---

(115) R. Marzoli: *Lo Stato e l'educazione dei giovani*, in « Echi e Commenti », 25 novembre 1929.

E' in particolare il regolamento tecnico-disciplinare che fissa nei dettagli gli scopi dell'Opera. L'art. 1 ripete quasi la legge, affermando che la « milizia avanguardia e balilla è destinata a preparare i giovani fisicamente e moralmente in guisa da renderli degni delle nuove norme di vita italiana ». E' all'art. 10 e 47 invece che si fissano particolarmente tali compiti. L'art. 10 dice: « Per il conseguimento delle finalità assegnate dalla legge e dall'art. 1 del presente regolamento l'istituzione provvede: *a*) ad infondere nei giovani il sentimento della disciplina e della educazione militare; *b*) alla istruzione premilitare; *c*) alla istruzione ginnico-sportiva; *d*) alla educazione spirituale e culturale; *e*) alla istruzione professionale e tecnica; *f*) all'educazione e assistenza religiosa ». Della disciplina ed educazione militare si parla per gli avanguardisti negli articoli 11-17 e per i balilla negli articoli 48-50. Dell'istruzione premilitare, rispettivamente, agli articoli 18-25 [l'istruzione premilitare è impartita secondo i programmi stabiliti dal Ministero della guerra, sentito il parere del Comando generale della M.V.S.N. Compiuto il 17° anno di età gli avanguardisti sono iscritti di diritto e d'ufficio ai secondi corsi premilitari, svolti annualmente dalla M.V.S.N., onde conseguire il rilascio da parte delle commissioni esaminatrici della prescritta dichiarazione di idoneit » (116)], 26 e 51, 52. Dell'educazione ginnico-sportiva agli articoli 27 (« l'educazione ginnico-sportiva è impartita secondo i programmi in uso per gli alunni delle scuole medie del Regno. Essa è completata da gite, escursioni, campeggi, manifestazioni atletiche, ecc. Coloro che ad essa sono preposti dovranno tenere presente che l'educazione fisica della gioventù ha un'influenza anche sulla formazione dello spirito »), 28, 29 e 53, 54. Dell'educazione spirituale-culturale si dice agli articoli 30 (l'O.N.B. ha inoltre il compito di formare la coscienza ed il pensiero di coloro che saranno i

(116) Con le disposizioni del citato disegno di legge sull'istruzione premilitare questo articolo sarà però in parte modificato.

fascisti di domani, di coloro che saranno la futura classe dirigente), 31 (« per affrontare tale necessità l'Opera istituisce nel suo seno le scuole di preparazione culturale e centri di studio e di propaganda »), 32, 33 e 55. Per l'educazione professionale-tecnica si dice agli articoli 34 (« l'O. Balilla deve anche preoccuparsi di dare ai giovani una preparazione professionale tecnica atta a dar loro quelle conoscenze che sono necessarie per affrontare più tardi la loro individuale missione nella vita ». Bisogna ricordare a questo punto che allora non era ancora stata istituita la scuola di avviamento professionale), 35 e 56. Dell'educazione ed assistenza religiosa parlano gli articoli 36-40 e 57, 58.

Successivamente, e precisamente col R. D. 14 giugno 1928, n. 1551, il campo d'azione dell'O.N.B. veniva allargato affidando ad essa anche la cura dei giovani marinai. All'art. 1 si dice infatti: « l'O.N.B. provvede alla costituzione dei reparti avanguardisti e balilla marinai in tutte le città marinare ed in quelle site sui laghi, fiumi e canali navigabili ». Per questi reparti (art. 2) valgono in genere le norme stabilite dal regolamento tecnico-disciplinare, con in più alcune precisazioni, di cui agli articoli 5 (« la istruzione marinara degli avanguardisti e dei balilla iscritti ai reparti predetti verte su tutti i campi della complessa attività marinara, ed, in ispecie, su quelli che interessano la marina militare, la marina mercantile, le industrie navali, la pesca, la navigazione interna, i ludi nautici ») e 6 (« L'O.N.B. istituisce, ove sono necessarie, biblioteche e scuole di cultura marinara e di artigianato per i mestieri attinenti alle industrie del mare, ad uso dei giovani iscritti ai reparti A.B.M. »).

Nel 1929, col R. D. 27 maggio, n. 942, l'Opera veniva ad estendere anche territorialmente le sue funzioni costituendo, (art. 1), in ogni colonia una sezione con sede nel capoluogo di ciascuna di esse. Per queste sezioni valgono i fini di cui alle leggi già citate e ricordate con in più il compito « dell'educazione fisica degli alunni delle scuole pubbliche elementari ».

Nello stesso anno, col R. D. L. 14 novembre, n. 1992, passavano infine all'Opera (art. 4) « le organizzazioni denominate giovani italiane e piccole italiane, istituite dalla direzione del P.N.F. ».

In tal modo, con le modificazioni e i completamenti apportati da tutti questi provvedimenti, l'O.N.B. attualmente provvede all'educazione e formazione fisica e morale, dall'8° al 18° anno di età, di tutta la gioventù italiana, dei due sessi, di tutte le classi e ranghi, e di tutti i settori.

Altre disposizioni poi hanno fatto dell'Opera l'ente cui esclusivamente è demandata tale educazione fisica e morale. Così, a termini del R. D. L. 9 gennaio 1927, n. 5, modificato dal R. D. L. 9 aprile 1928, n. 696, « è vietata (art. 1) qualsiasi formazione od organizzazione, anche provvisoria, che si proponga di promuovere l'istruzione, l'avviamento a professioni, arte o mestiere, e in qualunque altro modo l'educazione fisico-morale o spirituale dei giovani, eccettuate le formazioni di organizzazioni facenti capo all'O.N.B. ». In conseguenza di tale principio il R. D. L. 20 novembre 1927, n. 2341, sopprimeva (art. 1) « l'Ente nazionale per l'educazione fisica degli studenti delle scuole medie e attribuiva le sue funzioni all'O.N.B. » e il R. D. L. 9 agosto 1929, n. 1596, riaffidava (art. 1) all'O.N.B. la sorveglianza e la direzione dell'insegnamento dell'educazione fisica degli alunni delle pubbliche scuole elementari.

Col R. D. 17 marzo 1930, n. 394, il legislatore ha poi demandato all'O.N.B. un compito altamente e squisitamente assistenziale affidandole anche i patronati scolastici.

Oltre a questi compiti, che riguardano in genere tutta la gioventù italiana, l'O.N.B., in base all'art. 7 della legge 3 aprile 1926, ad integrazione dell'attività svolta a mezzo delle organizzazioni balilla e avanguardisti, marinai e non, piccole e giovani italiane, ha la facoltà: *a*) di fondare istituzioni dirette all'assistenza della gioventù o di promuoverne la fondazione; *b*) di sovvenzionare le istituzioni che dispongono di inadeguate rendite, purchè seguano le diret-

tive dell'Opera; *c*) di promuovere dalle competenti autorità la riforma degli statuti delle istituzioni aventi lo scopo di conferire posti e borse di studio per stabilire l'obbligatorietà dei concorsi in tali conferimenti, con la preferenza ai fanciulli e ai giovani appartenenti alle organizzazioni dell'Opera ».

In conformità a questi principi, col R. D. L. 10 agosto 1928, n. 2106, sono stati passati all'Opera le navi-scuola marinaretti e l'orfanotrofio marittimo Vittorio Emanuele III, con sede in Anzio, (art. 1), quali istituti dell'Opera stessa e con la facoltà di fondare nuove navi-scuola marinaretti (117).

Inoltre è stata delegata all'Opera col R. D. 6 settembre 1928, n. 2176, la gestione delle scuole non classificate della Calabria e della Sicilia.

Infine l'Opera è stata autorizzata, coll'art. 8 del R. D. L. 20 novembre 1927, n. 2341, « onde meglio raggiungere gli scopi affidati alla sua attività, di istituire una o più scuole fasciste di magistero per l'educazione fisica, con funzioni e gradi di istituti superiori ».

Concludendo, si può dire che all'Opera, con riferimento alla sua funzione « per l'assistenza ed educazione fisica e morale della gioventù », sono attualmente affidati i compiti: *a*) di educazione ginnico-sportiva-premilitare; *b*) di educazione morale e politica; *c*) di istruzione professionale; *d*) di assistenza; *e*) compiti particolari quali quelli relativi a gestione di scuole non classificate, creazione di istituti di magistero, ecc.

---

(117) Vedere in proposito il R. D. 1° maggio 1930, n. 834, col relativo regolamento. L'art. 1 precisamente dice: « le navi-scuole marinaretti provvedono al ricovero, assistenza, educazione ed istruzione professionale marittima degli orfani dei marinai e pescatori con preferenza a quelli il cui padre sia morto in dipendenza della guerra o per infortuni in mare ». L'art. 5 ne fissa particolarmente gli scopi; l'art. 34 ne stabilisce l'istruzione, l'art. 38 richiama le disposizioni generali del regolamento tecnico-disciplinare e l'art. 39 ne fissa l'ordinamento.

III. I soggetti.

Dice l'art. 2 della legge 3 aprile 1926: « Hanno diritto all'assistenza prevista dalla presente legge i minori degli anni 18 di ambo i sessi ». Pertanto tutti i giovani dagli 8 ai 18 anni sono tutelati e inquadrati nell'Opera. Cioè nell'istituzione dei Balilla (art. 4) dagli 8 ai 14 anni, in quella degli avanguardisti dai 14 anni compiuti ai 18; e analogamente pei balilla e avanguardisti marinai e per le piccole e giovani italiane.

Come abbiamo visto l'Opera ha compito esclusivo e pertanto l'inquadramento ha carattere praticamente totalitario, benchè la legge stabilisca che la partecipazione è volontaria (art. 3 del regolamento tecnico disciplinare) (118). I giovani, in base al citato articolo « per essere ammessi nell'organizzazione debbono essere in possesso del consenso rilasciato da chi esercita su di essi la patria potestà e, compiuto il 16° anno di età, devono presentare il certificato di buona condotta ».

Come abbiamo già ricordato « compiuto il 17° anno di età, gli avanguardisti (art. 24 del regolamento citato) sono iscritti di diritto e d'ufficio ai secondi corsi premilitari ».

Compiuto il 14° anno i balilla a loro volta sono iscritti d'ufficio (art. 52 regolamento) « nella formazione dell'avanguardia ».

Infine gli articoli 33 e 34 del regolamento amministrativo stabiliscono la preferenza accordata agli avanguardisti o balilla per il conferimento di posti e borse di studi e il R. D. 30 ottobre 1930, n. 1777, fissa le disposizioni a favore dei giovani iscritti all'O.N.B.

Per le speciali istituzioni valgono particolari disposizioni. Così dice l'art. 25 del regolamento: « le scuole marinaretti accolgono fanciulli di età non inferiore a 8 anni e

---

(118) Col citato progetto legge sull'istruzione premilitare ora però viene ad essere statuita l'obbligatorietà della iscrizione all'Opera.

non superiore a 12 anni e, qualora siano munite di sezioni a terra, possono accogliere anche ragazzi di età non inferiore ai 6 anni. L'orfanotrofio di Anzio accoglie ragazzi dai 6 ai 9 anni per passarli sulle navi scuola al compimento del 12° anno. Le navi scuola possono anche accogliere minorenni, che abbiano età superiore ai 12 anni ma inferiore ai 14, qualora essi provengano da altri istituti e la loro retta sia a carico di qualche ente ». Delle domande e accettazioni parla minutamente l'art. 28. L'art. 29 dice che gli allievi sono licenziati al compimento del 18° anno di età. Gli articoli 31 e 32 e 33 fissano altre particolari condizioni e ragioni di preferenza nei confronti dei licenziati.

L'Opera conta anche dei soci che concorrono « alla sua attività e al conseguimento dei suoi fini, mediante la prestazione di contributi ed opere » (art. 28 del regolamento amministrativo, vedere anche gli articoli 26 e 27).

IV. L'Ordinamento.

Segue quello amministrativo dello Stato.

A Roma, a termini del R. D. L. 14 novembre 1929, n. 1992, l'O.N.B. dipende dal Ministero dell'educazione nazionale (art. 2) ed è retta dal sottosegretario di Stato per l'educazione fisica e giovanile che n'è di diritto il presidente (art. 3).

In ogni provincia è costituito un comitato provinciale composto dal presidente e da 10 consiglieri (art. 12).

In ogni comune è costituito un comitato comunale composto da un presidente e da un numero di consiglieri che varia a seconda della popolazione (art. 14).

« L'O.N.B. — dice l'art. 3 — realizza le sue finalità a mezzo delle istituzioni dei balilla e degli avanguardisti » il cui ordinamento (art. 5 del regolamento tecnico disciplinare) è provinciale e che, a norma dell'art. 2, debbono organizzarsi in ogni comune del Regno « militarmente » (art. 4) con la seguente progressione a base ternaria: squadra (11 giovani e

1 capo squadra); manipolo (tre squadre); centuria (tre manipoli); coorte (3 centurie); legione (3 coorti).

Analogamente sono ordinati, a termini del R. D. 14 giugno 1928, n. 1551, «i reparti avanguardisti e balilla marinai», costituiti in tutte le città marinare ed in quelle site sui fiumi e canali navigabili» (art. 1).

E così è per le piccole giovani italiane passate all'Opera in base al R. D. L. 14 novembre 1929, n. 1992.

Nelle Colonie, in base al R. D. 27 maggio 1929, n. 942, è costituita, per ognuna, una sezione dell'Opera, con sede nel capoluogo (art. 1). Esse hanno personalità giuridica (art. 2), e sono amministrate da un consiglio (art. 5) e ad un commissario è demandata la parte tecnico-disciplinare (art. 9). Nei riguardi tecnico-disciplinari dipendono dall'O.N.B. (art. 2) ma sono soggette all'alta sorveglianza del Ministero delle Colonie (art. 15). Nei centri minori il legislatore lascia la facoltà di provvedere a mezzo di delegati da nominarsi dal Governatore su proposta del consiglio della sezione (art. 10).

Il patronato scolastico, come è noto, a termini del R. D. 17 marzo 1930, n. 394, è affidato al comitato comunale dell'O.N.B. Nelle città capoluogo di provincia l'amministrazione è affidata a una giunta amministrativa nominata dal presidente dell'O.N.B.

Le navi-scuola a loro volta hanno uno speciale ordinamento e a termini del regolamento «ogni nave ha un consiglio di amministrazione presieduto dal presidente del comitato provinciale O.N.B. (art. 6). Gli allievi della nave-scuola, divisi in reparti avanguardisti e balilla marinai — dice l'art. 39 — pur costituendo delle unità a sè, verranno inquadrati nella formazione generale degli «avanguardisti e balilla».

Di alcune considerazioni sull'O.N.B.

A conclusione dell'esame dei compiti, dei soggetti e dell'ordinamento dell'Opera Balilla ci sembra i poter fare alcune considerazioni.

Anzitutto il limite di 8 anni posto dal legislatore, ma praticamente non osservato, per l'ammissione all'Opera potrebbe essere anticipato al 6° anno. In tal modo il giovane verrebbe inquadrato dall'Opera nel momento stesso in cui esce dall'Opera Maternità e Infanzia ed entra nella scuola primaria.

A noi sembra poi che il limite dei 18 anni debba essere portato ai 14. Che cioè l'Opera debba rinunciare a inquadrare i giovani che abbiano compiuto il 14° anno. Essa infatti si dovrebbe limitare a inquadrare i giovani dai 6 ai 14 anni, cioè precisamente nel periodo in cui il giovane frequenta obbligatoriamente la scuola primaria prima, d'avviamento poi. Al 15° anno, invece, il cittadino dovrebbe entrare in una nuova tipica istituzione, alle dipendenze del P. N. F., che dovrebbe risultare dalla fusione delle attuali organizzazioni degli Avanguardisti, dei giovani Fascisti e degli Universitari. In compenso però l'opera dovrebbe avere funzioni e compiti veramente e integralmente totalitari, cioè ad essa dovrebbero essere affidate anche quelle funzioni che per tale lasso di anni, dai 6 ai 14, presentemente svolgono l'Opera Maternità e Infanzia o altri speciali enti.

La iscrizione poi dovrebbe essere resa obbligatoria (119) e fatta d'ufficio con la leva: cioè il giovane, al raggiungimento del 6° anno, dovrebbe passare dall'Opera Maternità all'Opera Balilla. Infine l'Opera mentre dovrebbe rinunciare ad alcuni scopi che o si sono dimostrati superati o che col nuovo ordinamento sarebbero necessariamente inadeguati, quali quelli relativi all'istruzione professionale, cui già provvede la scuola, dovrebbe sviluppare le funzioni specialmente inerenti alla formazione morale e nazionale, e all'educazione fisica e guerriera, onde provvedere a garantire degli ottimi quadri.

Così riordinata, l'Opera, a nostro avviso, meglio si inquadrerebbe e più compiutamente potrebbe assolvere alla

---

(119) L'obbligatorietà presentemente è praticamente statuita a termini del progetto legge sull'istruzione premilitare.

funzione che l'ordinamento sociale del nostro Stato le demanda per la formazione del cittadino, che essa ha in collaborazione con la famiglia e la scuola in quel delicato e difficile periodo della sua vita che va dai 6 ai 14 anni.

La legislazione richiamata.

Relativamente all'O.N.B. è stata richiamata la seguente legislazione:

L. 3 aprile 1926, n. 2247, istitutiva dell'O.N.B. per l'assistenza e l'educazione fisica e morale della gioventù.

R. D. L. 9 gennaio 1927, n. 5, con modificazioni alla legge 3 aprile 1926, n. 2247 (convertito in legge con la L. 2 giugno 1927, n. 1115), e successivamente modificato dal R. D. 24 novembre 1932, n. 1967.

R. D. 9 gennaio 1927, n. 6, per l'approvazione del regolamento amministrativo e tecnico-disciplinare per l'esecuzione della L. 3 aprile 1926, n. 2247, sull'O.N.B..

R. D. L. 10 agosto 1927, n. 1554, per il conferimento al presidente dell'O.N.B. dei poteri del consiglio centrale e della giunta esecutiva dell'Opera stessa (convertito in legge con L. 13 novembre 1928, n. 2614).

R. D. L. 10 agosto 1927, n. 1559, con concessione di esenzioni fiscali e tributarie all'O.N.D. e all'O.N.B.

R. D. L. 20 novembre 1927, n. 2341, per la soppressione dell'Ente nazionale per l'educazione fisica e passaggio all'O.N.B. delle funzioni già ad esso attribuite (conversione in legge con L. 31 maggio 1928, n. 1449).

R. D. L. 9 aprile 1928, n. 696, con modificazioni al R. D. L. 9 gennaio 1927, n. 5, concernente la istituzione dell'O.N.B. per l'assistenza e l'educazione fisica e morale della gioventù (convertito in legge con L. 29 novembre 1928, n. 2675).

R. D. 14 giugno 1928, n. 1551, col regolamento per la costituzione e il funzionamento dei reparti avanguardisti e balilla marinai in tutte le città marinare ed in quelle site sui laghi, fiumi e canali navigabili.

R. D. L. 1° agosto 1928, n. 2106, per il passaggio delle navi scuola marinaretti e dell'orfanotrofio marittimo Vittorio Emanuele III all'O.N.B. e conseguenti provvedimenti (convertito in legge con L. 6 dicembre 1928, n. 2958).

R. D. 6 settembre 1928, n. 2176, che delega la gestione delle scuole non classificate all'O.N.B.; per la Calabria e la Sicilia, e all'Ente di cultura e di educazione della Sardegna, per la Sardegna.

R. D. 27 maggio 1929, n. 942, per la costituzione nelle Colonie italiane delle sezioni dell'O.N.B.

R. D. L. 9 agosto 1929, n. 1596, con modifiche all'art. 2 del R. D. L. 20 novembre 1927, n. 2341, che affida all'O.N.B. l'educazione fisica degli alunni delle scuole elementari pubbliche (convertito in legge con L. 23 dicembre 1929, n. 2286).

R. D. L. 14 novembre 1929, n. 1992, per il passaggio dell'O.N.B. e delle Giovani e Piccole italiane al M.E.N. (convertito in legge con L. 26 dicembre 1929, n. 2239).

R. D. 14 novembre 1929, n. 2194, per il conferimento di distinzioni onorifiche ai sanitari benemeriti dell'O.N.B.

R. D. 17 marzo 1930, n. 394, per il passaggio dei patronati scolastici all'O.N.B.

R. D. 1° maggio 1930, n. 834, con il regolamento per le navi scuola marinaretti.

L. 12 giugno 1930, n. 949, per la cessione di terreno demaniale in Roma nella località Farnesina e Macchia Madama all'O.N.B.

R. D. 30 ottobre 1930, n. 1777, con disposizioni a favore dei giovani iscritti all'O.N.B.

R. D. 15 marzo 1923, n. 684, per l'istituzione di un ente nazionale per l'educazione fisica e norme per l'educazione fisica degli studenti delle scuole medie (E.N.E.F.). R. D. 31 dicembre 1923, n. 3039, con disposizioni concernenti l'Ente nazionale. Regolamento 18 settembre 1924, n. 1531, per l'Ente nazionale (l'art. 11 è modificato dal R. D. 4 marzo 1926, n. 484).

R. D. 20 dicembre 1924, n. 2303, per Fiume.

D. M. 25 giugno 1933 (845) col regolamento organico.

R. D. L. 23 ottobre 1927, n. 2026, per l'assegnazione straordinaria di L. 200.000 all'O.N.B. (convertito in legge con L. 14 giugno 1928, n. 1325).

D. del Capo del Governo 5 dicembre 1927, con autorizzazione all'O.N.B. ad acquistare uno stabile in Forlì da adibirsi a sede dell'istituzione stessa (Gazz. uff. n. 94 del 1928).

R. D. 29 gennaio 1928, n. 197, per la devoluzione all'O. N. B. di una parte del supplemento di quota dovuto dai datori di lavoro nel caso di mora nel versamento dei contributi sindacali obbligatori.

D. del Capo del Governo 12 aprile 1928, con autorizzazione all'O.N.B. a ricevere in dono un'estensione di terreno disposta in suo favore dal comune di Bari e ad acquistare un edificio in Bari (Gazz. uff., n. 97 del 1928).

R. D. L. 21 giugno 1928, n. 1532, con l'assegnazione straordinaria di un milione di lire a favore dell'O.N.B.

D. del Capo del Governo 6 ottobre 1928 con l'autorizzazione all'O.N.B. ad acquistare taluni beni immobili in Venezia per installarvi la « Casa del balilla ». (Gazz. uff., n. 242 del 1928).

R. D. 19 gennaio 1928, n. 201, per l'istituzione di diplomi di benemerenza da conferirsi al personale direttivo e insegnante di scuole e istituti d'ogni ordine e grado dipendenti dal Ministero dell'Istruzione, che svolga proficua attività a favore dell'O.N.B. e dell'O.N.D.

R. D. 4 ottobre 1928, n. 2379, per l'istituzione di diplomi di benemerenza da conferire al personale direttivo ed insegnante di scuole ed istituti che svolga proficua attività a favore delle organizzazioni fasciste Piccole e Giovani Italiane.

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE ALLA FORMAZIONE FISICO-MILITARE E ALLA PREPARAZIONE PROFESSIONALE-NAZIONALE DEL CITTADINO.

Dopo quanto abbiamo osservato, volta volta, riguardo alle tre diverse categorie di istituzioni di questa prima fase della vita del cittadino, non ci resta che a dire più particolarmente circa quanto abbiamo accennato intorno alla creazione di una speciale istituzione che dal 15° al 21° anno provveda alla formazione morale e nazionale, fisica e premilitare del cittadino.

Attualmente infatti il cittadino, dal 14° al 18° anno, è inquadrato nell'organizzazione degli avanguardisti, dal 18° al 21° poi, se è studente universitario, partecipa ai G.U.F., se è invece lavoratore o studente medio ai F.G.C. Questo ordinamento, a nostro modesto avviso, non assolve che parzialmente ai compiti affidatigli dal legislatore, ma so-

pratutto, da un lato, non consente un sufficiente controllo e un'opportuna selezione, che in questo delicato periodo sono quanto mai importanti, e dall'altro comporta il pericolo di creare delle caste chiuse, specialmente tra studenti e lavoratori. Ecco perchè noi siamo d'opinione di creare, in sostituzione, un'unica istituzione che prenda, con la leva, il giovine al 15° anno e lo accompagni sino al 21°. I compiti di tale istituzione dovrebbero essere analoghi a quelli dell'O.N.B. con l'opportuna integrazione che si otterrebbe dalla fusione coi F.G.C. e G.U.F. Tale istituzione dovrebbe cioè egualmente aver carattere obbligatorio e totalitario, ma in più dovrebbe preoccuparsi di garantire una prima selezione dei valori inquadrati. Ecco perchè tale organizzazione, pur avendo autonomia dovrebbe dipendere, secondo noi, dal Partito E' questa un'istituzione che, secondo noi, l'esperienza dimostra necessaria perchè l'attuale duplice organizzazione dei F.G.C. e G.U.F. ha dimostrato latenti molti pericoli che domani potrebbero avere impensato sviluppo, tanto più poi che la presente distinzione tra lavoratori del braccio e lavoratori del cervello è profondamente anti-corporativa e contraria allo spirito e alla natura della nostra Rivoluzione. Con la nuova istituzione si creerebbe invece un organo profondamente corporativo in quanto continuerebbe a tenere unite le diverse categorie di cittadini abituandole a riconoscersi le reciproche benemerenze e i diritti nonchè ad esplicare i doveri propri di ognuna. Dell'avviamento a questa soluzione del resto ci sembra già di avvertire i sintomi nel nuovo ordinamento dato ai Littoriali dello sport, dell'arte e della cultura per l'anno XIII, nonchè in altri significativi particolari.

Salvo perciò questo sostanziale riordinamento, possiamo concludere dicendo che le istituzioni della fase di formazione e preparazione del cittadino sono, nella loro generalità, rispondenti per natura e forma alle funzioni sociali che lo Stato demanda ad esse in questo periodo.

CAPITOLO TERZO

LE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE ALLA FASE DI PRODUTTIVITA' DEL CITTADINO.

PRELIMINARI.

Dei tre periodi in cui abbiamo diviso la intera vita del cittadino è questo, dal punto di vista sociale, quello in cui il cittadino non solo ridà alla società, e pertanto sia alla famiglia che allo Stato, quello che da essi ha avuto nella precedente fase di formazione, ma nello stesso tempo predispone i mezzi necessari per la sua esistenza nel periodo ultimo della sua vita. E' cioè il periodo della produttività del cittadino, quello in cui egli, sin dall'inizio, anzitutto adempiendo all'obbligo del servizio militare, comincia a soddisfare il primo dei doveri che ha contratto verso lo Stato per la sua difesa e la sua conservazione; creandosi poi una famiglia e provvedendo all'esistenza e all'educazione dei figli, egli adempie all'altro dovere che ha verso lo Stato di garantirne la continuità; del pari infine, quale contribuente, adempie al dovere di contribuire all'esistenza dello Stato stesso.

Il Duce — con parola veramente incisiva — ha detto che lo Stato italiano deve essere Stato di produttori. Con ciò ha inteso dire evidentemente che in questo periodo il cittadino non può nè deve in nessun modo sottrarsi agli obblighi che egli ha verso lo Stato e che deve soddisfare, come soddisfa, dando ad esso il contributo del proprio lavoro, manuale o intellettuale che sia, e ciò sia nell'interesse della collettività statuale che proprio. Principio che l'art. 1 del progetto legge sull'istruzione premilitare ha solennemente confermato nella dizione « le funzioni di cittadino (si potrebbe leggere produttore) e di soldato sono inscindibili nello Stato fascista ».

Perciò questo deve essere un periodo assolutamente, e

si può dire anche relativamente, attivo per lo Stato. In altre parole questo non deve sopportare, di norma, alcun peso che sia inerente a tale fase della vita del cittadino. Ecco perchè quindi la funzione sociale deve essere attuata e svolta non più a mezzo dello Stato, ma attraverso le categorie nelle quali il cittadino è inquadrato e organizzato. Mentre cioè alla creazione e alla gestione, relative sia alle istituzioni generali che a quelle della fase di formazione, deve e non può che pensare e provvedere lo Stato, direttamente o meno, qui no. Non più lo Stato infatti ma le categorie devono provvedervi. Forse però questo significa che lo Stato deve lasciare all'arbitrio delle stesse tale azione, disinteressandosene se e in quanto venga attuata? No, certamente. Qui però allo Stato deve spettare solo di determinare, fissare e precisare questa azione, renderla obbligatoria, garantirne l'osservanza e l'attuazione, ma ciò nè direttamente nè indirettamente, sibbene soltanto attraverso e mediante le categorie professionali, considerate singolarmente, nel loro insieme e pariteticamente. Che così debba essere risulta del resto dall'esegesi della attuale legislazione, il cui indirizzo ci sembra preciso e fissato inequivocabilmente dalla dichiarazione XXIX della Carta del lavoro (120), anche se essa per avventura ha avuto sinora molte e forse anche troppe eccezioni. Crediamo però che ciò sia dovuto esclusivamente al periodo di transitorietà e pertanto anche, in un certo senso, almeno sul terreno pratico, di disorientamento, dovuto al passaggio dalla concezione e dall'ordinamento dello Stato liberale alla concezione e all'ordinamento che il Fascismo sta oggi costruendo. Ora però che le corporazioni sono state definite, sia nella loro struttura che noi loro fini (121), e che con ciò stesso si è arri-

(120) Dice la dichiarazione XXIX: l'assistenza ai propri rappresentati, soci e non soci, è un diritto e un dovere delle associazioni professionali. Queste debbono esercitare direttamente le loro funzioni di assistenza, nè possono delegarle ad altri enti od istituti se non per obiettivi di indole generale, eccedenti gli interessi delle singole categorie.

(121) L. 5 febbraio 1934, n. 163, sulla costituzione e funzioni delle corporazioni.

vati automaticamente ad una giusta rivalutazione delle associazioni professionali, la revisione non potrà mancare e conseguentemente la sistemazione organica e integrale di tale materia. Sistemazione che, a nostro modesto avviso, non potrà che essere in linea con la dichiarazione XXIX e pertanto dovrà affidare, da un canto, alle associazioni professionali, sia direttamente che indirettamente secondo i limiti e le modalità previste e fissate dal legislatore, tutto il servizio sociale, inteso nel senso più ampio, inerente agli associati in quanto cittadini, cioè relativo alle loro persone fisiche di privati; e commettere invece alle corporazioni, sempre sia direttamente che indirettamente, il servizio sociale relativo agli associati in quanto produttori. Cioè, in altri termini, spetterà alla categoria assistere l'associato nelle sue diverse necessità e nei suoi bisogni sia materiali che morali o legali; alle corporazioni invece provvedere alla sua tutela solo nei confronti del lavoro, delle inerenti assicurazioni sociali, del perfezionamento della sua istruzione professionale, ecc. Mentre insomma i primi servizi derivano all'associazione solo nella sua qualità di inquadratrice dei datori o dei lavoratori, cioè dei produttori, i secondi sono propri della corporazione quale squisito organo della produzione.

Dei reciproci doveri e diritti, fra cittadino e sindacati e fra produttore e corporazioni, lo Stato solo deve però essere arbitro e perciò sta ad esso soltanto fissarli e ciò nell'interesse della sua stessa esistenza e continuità. In quanto, mentre da un lato ha tutto l'interesse di avere dei cittadini sani e perciò tutelati e garantiti da opportune e adeguate istituzioni, dall'altro ha ugualmente tutto l'interesse di avere il massimo rendimento dalla produzione sulla quale perciò non devono incidere eccessivamente le spese relative ai servizi di tutela, garanzia e assistenza. Ecco perchè spetterà sempre e soltanto allo Stato trovare il punto di equilibrio in cui contemperare queste opposte necessità. E lo Stato lo farà come legislatore imponendo alle categorie e alle corporazioni la reciproca specifica funzione sociale.

Qui torna ancora opportuno precisare che oggi in tale materia domina ancora il caos, e ciò facilmente si spiega. Non sono infatti ancora chiarite le reciproche competenze e i relativi limiti. Noi però abbiamo distribuito le varie istituzioni e le particolari provvidenze (122), secondo l'accennato criterio sistematico e che, secondo noi, costituisce già un principio generale della nostra legislazione sociale. Non bisognerà pertanto meravigliarsi o imputare a errore le varie assegnazioni fatte conseguentemente e che rispondono a uno stretto criterio metodologico (122), che, noi lo crediamo, diventerà la realtà attuosa di domani.

CAPO I. LA LEGISLAZIONE INERENTE ALL'AZIONE SOCIALE ATTUATA DALLE ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI.

Qui, come del resto risulta dalla dichiarazione XXIX, crediamo di poter distinguere due specie di servizi, quelli

---

(122) In proposito, senza entrare in particolari, si possono ricordare le seguenti provvidenze legislative che dispongono complessivamente circa tale materia: La Carta del lavoro deliberata il 21 aprile 1927 dal Gran Consiglio del Fascismo (con L. 13 dicembre 1928, n. 2832, è stata concessa al Governo la delega ad emanare norme, aventi forza di legge, per la completa attuazione di essa), con speciale riguardo alle dichiarazioni XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX. L. 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina dei rapporti collettivi di lavoro (modificata dalla L. 1° maggio 1930, n. 710). R. D. 1° luglio 1926, n. 1130, con relative norme di attuazione (integrato dal R. D. 10 ottobre 1929, n. 1861, modif. dal R. D. 15 gennaio 1931, n. 200). Vedere i vari R. D. per il riconoscimento delle confederazioni, federazioni, unioni, associazioni legalmente riconosciute, ecc. e quanto già altrove richiamato circa le associazioni e gli enti del P.N.F. (L. 14 giugno 1928, n. 1310). Vedere: Circolare ministeriale 30 luglio 1927 sull'ordinamento corporativo e la disciplina delle associazioni. L. 2 luglio 1929, n. 1257 con provvedimenti per le associazioni autorizzate a norma dell'art. 92 del R. D. n. 1130 del 1926. R. D. 27 novembre 1930, n. 1270, per la disciplina giuridica dell'inquadramento sindacale delle varie categorie professionali. I D. M. relativi per l'inquadramento delle di-

cioè svolti localmente dalle singole associazioni e quelli da queste affidati, per ragioni di indole generale, ad enti aventi più ampio raggio d'azione (123).

---

verse categorie. R. D. L. 28 dicembre 1931, n. 1684, con modificazioni sull'ispettorato corporativo. R. D. L. 12 ottobre 1933, n. 1399, sulla gestione economico-finanziaria delle associazioni sindacali. R. D. L. 24 gennaio 1924, n. 64, circa la vigilanza dell'autorità politica della provincia sulle associazioni o corporazioni di qualsiasi natura, mantenute con i contributi dei lavoratori. L. 12 dicembre 1912, n. 1361, che istituisce un corpo di ispettori dell'industria e del lavoro. R. D. 30 dicembre 1923, n. 3245, sull'ordinamento dell'ispettorato. D. Lt. 15 maggio 1919, n. 818, per la tutela della salute dei lavoratori ed impiegati di aziende industriali, commerciali ed agrarie. R. D. L. 29 ottobre 1922, n. 1529, per la registrazione delle organizzazioni professionali. R. D. L. 15 marzo 1923, n. 692, che stabilisce l'orario di lavoro per gli operai e gli impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualunque natura. L. 16 marzo 1933, n. 527, che disciplina gli orari di lavoro delle aziende industriali. Regolamento 10 settembre 1923, n. 1955, e 10 settembre 1923, n. 1956, per l'applicazione del R. D. L. 1923, n. 692. R. D. 10 settembre 1923, n. 1957, che approva la tabella indicante le industrie e le lavorazioni per le quali è consentita la facoltà di superare le otto ore giornaliere o le 48 ore settimanali di lavoro (modificato dai R.i D.i 7 agosto 1925, n. 1478; 12 giugno 1930, n. 807; 13 novembre 1930, n. 1678; 5 dicembre 1932, n. 1841). R. D. 6 dicembre 1923, n. 2657, circa la tabella per le occupazioni discontinue o d'attesa o custodia (successive integrazioni). D. M. 18 agosto 1925 circa le tabelle delle industrie e lavorazioni aventi disoccupazione stagionale o di sosta (integrato success.). R. D. L. 30 giugno 1926, n. 1096, per una nona ora di lavoro. R. D. L. 15 novembre 1925, n. 2069, che concede facoltà di disdetta dei contratti collettivi di lavoro (integrato success.). Convenzione di Washington, adottata dalla Conferenza (1919) delle O.I.L. della S. D. N. che limita ad otto ore per giorno e a 48 per settimana il numero delle ore di lavoro nelle aziende industriali; resa esecutiva con R. D. L. 29 marzo 1923, n. 1429. Convenzione di Ginevra 30 maggio-16 giugno 1928 per stabilire i metodi di fissazione dei salari minimi, approvata con L. 26 aprile 1930, n. 877. R. D. 14 giugno 1928, n. 1767, che istituisce presso il Ministero degli esteri un comitato per le questioni internazionali del lavoro. Convenzione di Ginevra del 1920 sull'età dei fanciulli da ammettersi al lavoro marittimo, approvata con R. D. 9 maggio 1932, n. 640. R. D. 2 luglio 1926, n. 1131, che istituisce il Mi-

§ 1. *Per garantire l'azione sociale da attuarsi direttamente dai sindacati.*

Qui rientrano tutti quei provvedimenti e quelle statuizioni, sulla cui base le singole associazioni professionali sovvengono alle necessità immediate, urgenti e particolari, sia

---

nistero delle Corporazioni (con successive modifiche e integrazioni). R. D. 12 settembre 1929, n. 1661: a) trasforma il ministero dell'economia nazionale in ministero dell'agricoltura e foreste, c) istituisce presso il ministero delle Corporazioni un secondo posto di sottosegretario, R. D. 27 settembre 1929, n. 1663, che ripartisce i servizi già di competenza del ministero dell'economia nazionale fra il ministero dell'agricoltura e delle foreste e il ministero delle corporazioni. R. D. 13 novembre 1930, n. 1568, che istituisce presso il Ministero delle Corporazioni un comitato tecnico per la previdenza sociale e le assicurazioni private. L. 22 marzo 1908, n. 105, sull'abolizione del lavoro notturno dei fornai con regolam. 28 giugno 1908, n. 432. R. D. L. 17 marzo 1927, n. 386, per la disciplina del lavoro notturno nei panifici di notevole potenzialità. L. 7 luglio 1907, n. 489, sul riposo settimanale. Vedere disposizioni circa le singole professioni. R. D. 30 marzo 1924, n. 580, che approva la convenzione relativa al riposo settimanale negli stabilimenti industriali, adottata dalla conferenza generale dell'O.I.L. Vedere anche in proposito la legislazione relativa all'assistenza all'emigrazione e al lavoro all'estero, alle cooperative e alla cooperazione, alle donne e ai fanciulli, alla sanità e igiene, ai trattati e convenzioni internazionali, alle singole categorie professionali, ecc.

(123) Accenniamo appena ad alcuni provvedimenti: R. D. L. 30 dicembre 1926, n. 2288, circa la vigilanza sul funzionamento delle società cooperative e circa l'istituzione dell'Ente nazionale per la cooperazione. R. D. L. 1° maggio 1925, n. 482, che istituisce l'Opera Nazionale del Dopolavoro (modificato coi R.i D.i 11 novembre 1926, n. 1936, 7 aprile 1927, n. 516, R. D. L. 22 dicembre 1930, n. 1735). R. D. 31 dicembre 1925, n. 2392, che approva lo statuto dell'Opera Nazionale Dopolavoro. D. M. 24 dicembre 1927 sull'ordinamento del Patronato, che assume la nuova denominazione di « patronato nazionale per l'assistenza sociale », e sull'approvazione di un nuovo statuto in sostituzione del precedente. R. D. 24 ottobre 1929, n. 1946, per il riconoscimento giuridico della Cassa nazionale malattie per gli addetti al commercio. R. D. L. 29 novembre 1925, n. 2146 (modific. dal R. D. L. 1° luglio 1926, n. 1308) mantiene la legislazione preesistente sull'assicurazione per i casi di malattia e sulle casse ammalati nelle nuove provincie.

materiali che morali, dei propri organizzati e che sono soddisfatte con erogazioni, aiuti, assitenza legale, ecc. (124).

§ 2. *Per assicurare l'azione sociale da attuarsi dai sindacati a mezzo di speciali istituzioni.*

A questo proposito bisogna anzitutto ricordare il patronato per l'assistenza sociale, che, in questo senso anzi è organizzazione tipica, tanto che abbiamo ritenuto di dirne in particolare. Crediamo infatti che esso possa costituire il modello cui si dovrebbero ispirare istituzioni analoghe e che noi auspichiamo. Oltre al Patronato, in questo medesimo campo, si possono ricordare i dopolavoro (125), che attualmente hanno però altro ordinamento nonchè diversa origine e destinazione; le casse mutue nazionali di malattia isti-

---

R. D. 23 ottobre 1930, n. 1567, sull'attribuzione della personalità giuridica alla Federazione nazionale della Cassa mutua di malattia per i lavoratori agricoli ed approvazione dello statuto della Federazione stessa. Accordo 6 marzo 1930 fra i rappresentanti delle associazioni dell'industria circa uno schema di statuto tipo per le casse mutue di malattia per i lavoratori dell'industria. Accordo 10 settembre 1930 tra la Confederazione nazionale fascista dei trasporti terrestri e della navigazione interna e le confederazioni nazionali sindacati fascisti trasporti terrestri e navigazione interna, che istituisce l'Ente Nazionale di assistenza per gli addetti ai trasporti terrestri e alla navigazione interna (l'Ente attua anche compiti di spettanza delle corporazioni). Vedere anche in particolare le dichiarazioni XXVIII (prima parte), XXIX e XXX della Carta del Lavoro. E così le provvidenze delle associazioni fasciste con i relativi istituti, ecc.

(124) La parte prima della dichiarazione XXVIII della Carta del lavoro dice: è compito delle associazioni dei lavoratori la tutela dei loro rappresentanti nelle pratiche amministrative e giudiziarie relative all'assicurazione infortuni e alle assicurazioni sociali. In proposito dispone anche la dichiarazione XXIX.

(125) La dichiarazione XXX della Carta del lavoro dispone in proposito: « l'educazione e l'istruzione, specie l'istruzione professionale, dei loro rappresentati, soci e non soci, è uno dei principali doveri delle associazioni professionali. Esse devono affiancare l'azione delle Opere Nazionali relative al dopolavoro e alle altre iniziative di educazione ».

tuite nell'ambito delle diverse confederazioni e che la Carta del lavoro, alla dichiarazione XXVIII (126), demanda all'organizzazione dei datori e dei lavoratori ma che invece pensiamo debbano promanare dalle singole categorie confederate.

APPENDICE AL § 2 DEL CAPO I.

IL PATRONATO NAZIONALE PER L'ASSISTENZA SOCIALE.

I. L'origine, la natura e la funzione sociale del P.N.A.S.

« Le associazioni professionali — è detto al comma 2° dell'art. 1 della legge 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro — oltre gli scopi di tutela degli interessi economici e morali dei loro soci, si propongono perseguire e perseguono effettivamente scopi di assistenza, di istruzione e di educazione morale e nazionale dei medesimi ». Principio che è ripreso all'art. 4 della stessa legge e precisato in sede di regolamento (art. 11). Lo Stato corporativo vede infatti nel sindacato il logico e naturale e necessario tutore del cittadino produttore e pertanto, sin dalla legge del 1926, gli ha affidato, oltre agli altri compiti, anche quello della assistenza materiale e morale dei propri associati. Dopo la legge del 5 febbraio 1934, n. 163, sulla costituzione delle corporazioni, contrariamente a quanto a qualcuno era sembrato, questo principio sanissimo e veramente rispondente alle esigenze della società corporativa, ha trovato piena conferma e la sua attuazione oggi è in pro-

---

(126) Nella parte II della dichiarazione XXVIII della Carta del Lavoro si fissa: nei contratti collettivi di lavoro sarà stabilita, quando sia tecnicamente possibile, la costituzione di casse mutue per malattia col contributo dei datori di lavoro e dei prestatori d'opera, da amministrarsi da rappresentanti degli uni e degli altri, sotto la vigilanza degli organi corporativi.

gressivo sviluppo. Fatto questo che dimostra come il legislatore avesse visto giusto sin dal 1926.

La prassi però — si deve riconoscerlo — è stata lontana dalle intenzioni del legislatore. Dopo 8 anni dalla legge infatti non si può sostenere che essa abbia trovato, in questa parte, ampia attuazione. All'infuori di determinati servizi generali e di particolari iniziative sorte nel seno di alcune benemerite categorie non si è certamente fatto molto. La legge e quanto è stato fatto provano però che questa è la via giusta e su di essa non potranno non continuare, con maggior decisione e più attivo ritmo, le associazioni professionali.

Fra i pochi servizi generali creati in conformità al suaccennato principio, possiamo mettere il Patronato nazionale per l'assistenza sociale.

Il Patronato però ha una sua storia che precede la legge del 1926. Già nel discorso di Udine Mussolini, il 20 settembre 1922, aveva detto che i « giusti interessi della massa devono essere tutelati ». Mantenendo fede a questo principio nacque la legislazione fascista del lavoro, dell'assistenza e della previdenza. Ma non bastava creare la legge, bisognava anche che questa fosse applicata, e a tale scopo il Regime creò appositi organi onde, nel caso di contestazioni sorgenti per la sua applicazione, il lavoratore trovasse opportuna difesa e adeguata tutela.

Si può dire che contemporaneamente alla istituzione della legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, che risale al 1898, siano sorti uffici legali per l'assistenza agli infortunati a cui si unirono presto faccendieri d'ogni sorta, i quali sotto la veste dell'assistenza decurtarono profondamente a loro profitto le indennità dovute ai lavoratori. Si cercò allora di porvi riparo con l'istituzione di uffici provinciali e comunali del lavoro: provvidenze però inadeguate e in pratica assolutamente insufficienti.

Anche qui doveva spettare al Fascismo di dire la parola definitiva, alla quale si arrivò dopo tentativi ed esperienze

diverse. Così il Gran Consiglio del Fascismo, con delibera zione del luglio 1923, diede incarico alla Confederazione nazionale dei sindacati fascisti di riorganizzare presso le dipendenti federazioni provinciali gli « uffici tecnici » che, tra i diversi compiti, ebbero anche l'assistenza ai lavoratori relativamente alle assicurazioni sociali. Dimostratisi insufficienti, questi uffici vennero sciolti e sostituiti dal « Patro nato nazionale medico-legale per gli infortuni agricoli, industriali e per le assicurazioni sociali », istituito con decreto ministeriale del 26 giugno 1925, a sensi del R. D. L. 23 agosto 1917, n. 1450, e del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3184. Così sorsero i primi uffici provinciali del patronato che dovevano assolvere i compiti sino allora attuati, quasi sempre non pulitamente, dai patrocinatori privati con i loro uffici di assistenza infortunistica.

L'emanazione della Carta del lavoro e alcune deficienze verificatesi nell'organizzazione consigliarono la revisione e così, con il decreto ministeriale 24 dicembre 1927 sull'ordinamento del Patronato nazionale per l'assitenza sociale (Gazzetta ufficiale 25 gennaio 1928, n. 20), venne data questa nuova denominazione e nel contempo ne fu modificato lo statuto. Però di fronte all'allargarsi delle provvidenze a favore dei lavoratori e di conseguenza del loro bisogno di assistenza, i limiti imposti dallo statuto del 1927 sembrarono ugualmente troppo ristretti. Così, col decreto del Ministro per le corporazioni del 27 settembre 1930, fu approvato il nuovo statuto del P.N.A.S. (Gazz. uff. 1° ottobre 1930, pag. 229) a termine del quale fu ad esso affidato non solo l'assistenza dei lavoratori nell'ambito delle assicurazioni sociali, ma anche nelle vertenze relative alle assicurazioni infortuni individuali e collettivi, stipulati extra-legem, nonchè l'assistenza ai connazionali rimpatriati e quella generica dei lavoratori. Questo statuto, che è ancora in vigore, ha dato al Patronato compiti veramente ampi e che sono suscettibili oggi di una maggiore e più organica estensione onde fare di esso l'organo vera e completo dell'assistenza,

di tutta l'assistenza, da quella legale a quella igienico-sanitaria, che le associazioni professionali devono garantire ai propri associati.

II. I compiti.

Sono precisati dall'art. 1 del decreto m. 27 dicembre 1930. Esso dice: « Il Patronato nazionale per l'assistenza sociale costituisce, a termini della dichiarazione XXIX della Carta del lavoro (127), l'organo tecnico a mezzo del quale le Confederazioni nazionali fasciste dei lavoratori adempiono alle funzioni di assistenza e di tutela dei propri rappresentati nelle pratiche amministrative e giudiziarie, relative all'assicurazione infortuni e alle assicurazioni e previdenze sociali in genere ».

All'art. 2 sono particolarmente fissati questi compiti che, come abbiamo già accennato, riguardano:

1) *Le assicurazioni sociali*: Art. 2: *a*) assistere i lavoratori in relazione alle norme del decreto luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450, relativo regolamento e successive modificazioni, per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura; *b*) assistere i lavoratori in applicazione della L. (T. U.) 31 gennaio 1904, n. 51, relativo regolamento e successive modificazioni, per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni nell'industria; *c*) assistere i lavoratori in applicazione del R. D. 13 maggio 1929, n. 928, e relativo regolamento, per l'assicurazione contro le malattie professionali; *d*) assistere i lavoratori in applicazione del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3184, relativo regolamento e successive modificazioni, e della L. 13 dicembre 1928, n. 2900,

---

(127) Carta del Lavoro, dichiarazione XXIX: « L'assistenza ai propri rappresentati, soci e non soci, è un diritto e un dovere delle associazioni professionali, queste debbono esercitare direttamente le loro funzioni di assistenza, nè possono delegarle ad altri enti od istituti se non per obiettivi d'indole generale eccedenti gli interessi delle singole categorie ».

per l'assicurazione obbligatoria contro la invalidità e la vecchiaia; in applicazione della L. 22 giugno 1913, n. 767, del R. D. L. 26 ottobre 1919, relativo regolamento e successive modificazioni, concernenti la costituzione e il funzionamento della Cassa invalidi della Marina mercantile; in applicazione del R. D. 30 settembre 1920, n. 538, del R. D. L. 19 ottobre 1923, n. 2311, e successive modificazioni, per l'equo trattamento del personale addetto alle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna; in applicazione della L. 30 settembre 1920, n. 1405, del R. D. 10 luglio 1925, n. 1395, e successive modificazioni per l'equo trattamento del personale addetto ai pubblici servizi di telefonia; in applicazione delle disposizioni vigenti per il trattamento di previdenza del personale postelegrafonico ed in genere di tutte le leggi che concernono il trattamento di quiescenza delle varie categorie di lavoratori; *e*) assistere i lavoratori in applicazione del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3158, relativo regolamento e successive modificazioni, per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione; *f*) assistere le operaie e le impiegate in applicazione del R. D. 24 settembre 1923, n. 2157, relativo regolamento, e del R. D. 13 maggio 1929, n. 850, nonchè di tutte le norme per l'assicurazione e la protezione della maternità; *g*) assistere i lavoratori in applicazione della L. 27 ottobre 1927, n. 2055, relativo regolamento, per l'assicurazione contro la tubercolosi; *h*) assistere i lavoratori iscritti alla Cassa malattie delle nuove provincie, assistere la gente del mare e dell'aria, in applicazione della L. 1° gennaio 1929, n. 65, nonchè i lavoratori iscritti alle Casse mutue di malattia istituite nel Regno o a quelle che saranno in seguito istituite in applicazione della prima parte della dichiarazione XXVI della Carta del lavoro;

2) *alle assicurazioni extra-legem*: L'art. 2 dice in proposito: *i*) assistere i lavoratori in tutte le vertenze relative all'esecuzione dei contratti di assicurazioni infortuni individuali e collettivi, stipulati extra-legem, e nelle azioni per responsabilità derivante da infortunio sul lavoro;

3) *ai connazionali rimpatriati*: Al comma *e* dell'art. 2 si stabilisce: raccogliere e indirizzare al Ministero degli affari esteri le pratiche dei connazionali rimpatriati per il conseguimento dei loro diritti acquisiti durante la permanenza all'estero, in dipendenza di rapporti di lavoro e di leggi sociali colà vigenti;

4) *alla assistenza e previdenza sociale in genere*: Il comma *m* dell'art. 2 dice: assistere, con l'autorizzazione del Ministero delle corporazioni, tutti i lavoratori in applicazione delle altre leggi di assistenza e previdenza sociale, non espressamente richiamate nei commi precedenti; e collaborare infine con gli organi incaricati per la divulgazione e il perfezionamento della legislazione sociale.

III. I soggetti.

Vi dispone l'art. 3 del decreto ricordato: «il Patronato, nell'ambito delle leggi e dei regolamenti sopra riportati (art. 2) presta la sua assistenza a qualsiasi lavoratore anche se non iscritto ad associazioni professionali legalmente riconosciute. Le sue prestazioni, in qualunque forma e sede, sono gratuite».

IV. L'ordinamento.

L'art. 1 del decreto 27 settembre 1930 stabilisce: il Patronato nazionale ha sede in Roma ed esplica la sua attività in tutto il territorio del Regno. Esso è persona giuridica. E' sottoposto alla vigilanza del Ministero delle corporazioni (art. 17).

L'art. 4 ne precisa l'organizzazione:

1) a Roma: *a*) il presidente; *b*) il consiglio d'amministrazione; *c*) il comitato esecutivo; *d*) il collegio dei sindaci, con uffici centrali;

2) alla periferia: *a*) uffici regionali (art. 12); *b*) uffici provinciali (art. 12).

L'azione di cui ai precedenti scopi è esplicata sia direttamente sia a mezzo degli uffici regionali e provinciali e sempre mediante i relativi servizi e precisamente: 1) per gli infortuni industriali; 2) per gli infortuni agricoli; 3) per la pensione invalidità; 4) per la pensione vecchiaia; 5) per gli assegni per morte; 6) per gli assegni per maternità; 7) per le assicurazioni tubercolosi; 8) per la sorveglianza per l'applicazione delle leggi sulle assicurazioni sociali; 9) con l'ufficio medico; 10) con l'ufficio legale.

Di alcune considerazioni sul P.N.A.S.

Il Patronato nazionale è, come abbiamo visto, la tipica istituzione promanante dalle associazioni professionali, in base alle dichiarazioni XXIX della Carta del lavoro. Nella pratica essa si è dimostrata perfettamente adeguata agli scopi istituzionali per i quali è stata creata e il necessario ampliamento delle sue funzioni dimostra la sua aderenza alla realtà sociale. In proposito anzi noi siamo d'avviso che il Patronato debba ulteriormente allargare i propri compiti. Cioè oltre alla attuale azione di assistenza legale che esplica a favore dei lavoratori, relativamente alle assicurazioni sociali e a quelle extra legem, pensiamo che il Patronato possa svolgere più ampia assistenza legale, che investa cioè tutti i rapporti di relazione della vita dei suoi soggetti. Si tratta insomma di affidare ad esso anche quella assistenza legale che attualmente o viene esplicata da altre istituzioni, ad esempio l'E.O.A., o non lo è affatto. Così crediamo che egualmente il Patronato debba completare i propri servizi sanitari e ambulatoriali sino a poter soddisfare tutte le esigenze e tutte le necessità di pronta assistenza dei suoi soggetti. Dovrebbe spettare invece ad altri enti, e precisamente a quelli promananti dalle corporazioni, l'istituzione e la gestione di istituzioni cliniche, sanatoriali, ecc. Infine il Patronato dovrebbe anche allargare il proprio campo di sorveglianza circa

l'osservanza, l'esecuzione e la propaganda della legislazione sociale relativamente ai propri soggetti. Controllo e propaganda che già oggi esplica ma che vanno indubbiamente ulteriormente potenziati.

Possiamo insomma concludere affermando che già oggi il Patronato è istituzione adeguata, ma che domani, con opportune integrazioni e con l'allargamento degli attuali compiti, sarà messo ancor meglio nella condizione di compiutamente assolvere ai fini che gli sono propri.

La legislazione richiamata.

Relativamente al Patronato è stata richiamata la seguente legislazione:

D. ministeriale 26 giugno 1925 che riconosce il Patronato nazionale medico-legale per gli infortuni agricoli e industriali e per le assicurazioni sociali e ne approva lo statuto.

Decreto ministeriale 24 dicembre 1927 sull'ordinamento del « Patronato nazionale per l'assistenza sociale » (Gazz. uff. 25 gennaio 1928, n. 20).

D. del Ministro per le corporazioni 27 settembre 1930, per l'approvazione del nuovo statuto del Patronato N. A. S. (Gazz. uff. 1° ottobre 1930, n. 229).

Capo II. La legislazione inerente all'azione sociale attuata dalle corporazioni.

Dalla disamina della attuale legislazione, da quella così detta del lavoro a quella dell'assistenza divisioni queste egualmente improprie perchè a noi sembra che non si possa, almeno sul terreno scientifico, accettarle in quanto ambedue le legislazioni tendono ad assistere il produttore, e il loro scopo pertanto è unitario; crediamo di essere nel giusto sostenendo che il legislatore si è preoccupato di garantire il cittadino produttore essenzialmente in tre specie di rapporti e preci-

samente, anzitutto, in quelli che intercorrono, tra produttori e lavoro, secondariamente tra le due categorie di produttori di uno stesso ramo produttivo e infine in quelli che mirano all'elevazione professionale dei produttori. E' così che qui rientrano le provvidenze generali per la sicurezza, l'igiene, ecc. del lavoro, i cosidetti rapporti di lavoro di cui ai contratti collettivi, e quelli per l'istruzione del produttore. Che qui infatti debbano rientrare anche i contratti collettivi, a noi sembra normale, perchè essi hanno un'altissima e importantissima funzione sociale in quanto tutelano e perciò stesso assistono, tanto in sede preventiva che di soccorso, il lavoratore. E qui pertanto, soltanto da questo punto di vista, s'intende, se ne deve pur parlare, rimanendo sempre fermo che altre particolari discipline debbano occuparsi in particolare di essi come del resto avviene, e l'abbiamo visto, in altri campi e per altre categorie di rapporti e di interventi statuali.

§ 1. *Per garantire il produttore obiettivamente e subiettivamente di fronte alle condizioni del lavoro.*

Qui non si possono non ricordare anzitutto le provvidenze relative alla garanzia, all'igiene e alla sicurezza del lavoro, considerate sia obiettivamente che subiettivamente. Obiettivamente, cioè per quanto riguarda l'ambiente in genere, i locali e i mezzi, e quindi le condizioni igieniche e di sicurezza dei luoghi e degli attrezzi del lavoro. Subiettivamente invece per quanto riguarda, ad esempio, il lavoro di speciali categorie, quali le donne e i fanciulli, relativamente ai danni che in genere possono derivare al produttore, sia per la parte igiene che per la parte sicurezza, e cui si ovvia mediante le relative assicurazioni. E così è ancora il caso di accennare alle provvidenze per il collocamento, le migrazioni interne e la eventuale mancanza di lavoro, per la quale è prevista la relativa assicurazione. Provvidenze tutte che, nel loro complesso, hanno la medesima natura anche se raggiungono gli scopi assegnati coi mezzi più vari, quali le disposizioni di

legge sull'igiene e la sicurezza del lavoro, sulle assicurazioni sociali, ecc.

Queste istituzioni oggi hanno, come si vede, organizzazione e dipendenza diverse ma nella necessaria revisione e sistemazione di questa parte dell'ordinamento sociale pensiamo debbano tutte rientrare nella competenza dei servizi delle corporazioni (128).

(128) Crediamo di accennare complessivamente, senza distinguere e particolareggiare, la relativa legislazione e le conseguenti istituzioni: Regolamento generale 14 aprile 1927, n. 530, per l'igiene del lavoro (deroghe e integrazioni ai D.i M.i 11 marzo 1929; 20 marzo 1929; 8 giugno 1929: 31 maggio 1932; 30 novembre 1929). R. D. 29 marzo 1928, n. 1103, per la disciplina della domanda e dell'offerta di lavoro. R. D. L. 15 novembre 1928, n. 2762, per la costituzione di fondi per la istituzione ed il funzionamento degli uffici di collocamento (success. modific.). R. D. 6 dicembre 1928, n. 3222, con norme di attuazione (success. modific.). Vedere i vari D.i M.i istitutivi degli uffici di collocamento di categoria. D. M. 1° novembre 1933 per l'istituzione nei comuni di sezioni degli uffici provinciali di collocamento. R. D. 30 dicembre 1923, n. 3158, per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, col regolamento del 7 dicembre 1924, n. 2270 (con successive integrazioni e modifiche). L. (T. U.) 31 gennaio 1904, n. 51, per gli infortuni degli operai sul lavoro; col Regolamento 13 marzo 1904, n. 141 (modific. success.). Regolamento gen. 17 marzo 1898, n. 80, per la prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie. Regolamento speciale 18 giugno 1899, n. 231, per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave. Regolamento speciale 18 giugno 1899, n. 232, per la prevenzione degli infortuni nelle imprese o industrie che trattano o applicano materie esplodenti. Regolamento speciale 27 maggio 1900, n. 205, per la prevenzione degli infortuni nelle costruzioni. Regolamento speciale 7 maggio 1903, n. 209, e 23 novembre 1911, n. 1305, per la prevenzione degli infortuni sulle strade ferrate. Regolamento speciale 23 novembre 1911, n. 1306, per la prevenzione degli infortuni nelle tramvie interurbane. D. Lt. 23 agosto 1917, n. 1450, per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura, col Regolamento 21 novembre 1918, n. 1889. R. D. 23 marzo 1922, n. 387, che istituisce un casellario centrale generale per i casi di infortuni sul lavoro con invalidità permanente (success. modific.). R. D. 6 luglio 1933 coll'ordinamento dell'istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. R. D. 31

§ 2. *Per tutelare i reciproci rapporti fra i produttori nella loro qualità di datori di lavoro e di prestatori d'opera.*

Basta accennare ai contratti collettivi di lavoro che fissano determinate impegnative condizioni, che non possono essere in nessun modo modificate dalle parti. Così, in propo-

---

dicembre 1928, n. 3113, per la costituzione del sindacato obbligatorio marittimo dell'alto e medio Adriatico per l'assicurazione della gente di mare. R. D. L. 1° luglio 1926, n. 1309; con modifiche circa l'ordinamento dell'associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni. Convenzione internazionale, adottata dalla Conferenza generale dell'O .I. L. (Ginevra 1925) per l'eguaglianza di trattamento fra stranieri e nazionali in materia d'infortuni sul lavoro, resa esecutiva colla L. 29 dicembre 1927, n. 2795. L. 8 luglio 1883, n. 1473, che fonda una Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro. Regolamento generale 15 settembre 1922, n. 1333, sull'ordinamento della Cassa nazionale. R. D. L. 16 maggio 1926, n. 853, col nuovo ordinamento della Cassa nazionale in sostituzione di quello del 1883. R. D. 13 agosto 1926, n. 1678, che approva lo statuto della Cassa nazionale. R. D. L. 23 marzo 1933, n. 264 che unifica gli istituti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni degli operai. R. D. 26 ottobre 1919, n. 1996, che erige in ente morale la Cassa degli invalidi della marina mercantile, stabilendone gli scopi e l'ordinamento (success. modifiche); con Regolamento 29 agosto 1922, n. 1548. R. D. L. 27 ottobre 1927, n. 2055, per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi per le persone assicurate contro l'invalidità e la vecchiaia e per le persone della gente di mare iscritte alla Cassa invalidi della marina mercantile (success. modifiche), con Regolamento 7 giugno 1928, n. 1343. L. 10 gennaio 1929, n. 65, per l'assicurazione obbligatoria per le malattie e per l'assistenza sociale della gente del mare e dell'aria. R. D. 13 maggio 1929, n. 928, per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali, con Regolamento di cui al R. D. 5 ottobre 1933, n. 1565. T. U. 24 settembre 1923, n. 2157, delle leggi sulla cassa di maternità. T. U. 30 maggio 1907, n. 376, delle leggi sulla cassa nazionale di previdenza per la invalidità e la vecchiaia degli operai (success. modifiche). Per la riforma del 1923 la Cassa nazionale di previdenza (dal 1919 aveva cambiato la antica denominazione in quella di cassa nazionale per le assicurazioni sociali) è divenuta organo dell'assicurazione per la invalidità e la vecchiaia degli operai e dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, contro gli infortuni sul lavoro, per la maternità; e con la riforma del 1927 ha

sito, si possono ricordare certe convenzioni internazionali, rese esecutive, che pongono anche condizioni per questi come per i rapporti di cui al precedente paragrafo (129).

§ 3. *Per favorire il perfezionamento e l'elevazione professionale del produttore.*

La legislazione attuale demanda tale compito alle singole categorie (130), mentre ci sembra che per la sua specifica funzione, in quanto non riguarda il singolo ma la produzione, debba essere affidata alle corporazioni. Si possono in proposito ricordare i già accennati corsi speciali per maestranze, le scuole serali e festive, le mostre di categoria, ecc.

---

assunto anche il servizio dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi. R. D. 4 marzo 1926, n. 440, istituisce alle dipendenze del Capo del Governo, presso il Ministero dei lavori pubblici, un comitato permanente per le migrazioni interne. R. D. 28 novembre 1928, n. 2874, per la disciplina e lo sviluppo delle migrazioni interne. L. 9 aprile 1931, n. 358, per la disciplina e lo sviluppo delle migrazioni e la colonizzazione interna. Vedere la già citata legislazione sul lavoro. L. 19 luglio 1929, n. 1416, per la creazione dell'istituto nazionale per l'assistenza ai grandi invalidi del lavoro. R. D. 13 dicembre 1920, n. 3319, per il riconoscimento giuridico dell'istituto nazionale La Vigile e approvazione del relativo statuto. Vedere anche quanto riguarda le istituzioni: l'Ente nazionale italiano per l'organizzazione scientifica del lavoro: l'Ente nazionale per l'unificazione dell'industria; la federazione degli enti mutui per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura: l'ufficio di previdenza del Comitato permanente per le migrazioni interne; l'associazione nazionale per la previdenza infortuni; il casellario centrale infortuni; il consorzio italiano dei sindacati di assicurazione infortuni; l'istituto nazionale fascista della previdenza sociale; il comitato permanente di coordinamento per le questioni internazionali del lavoro; ecc. ecc.

(129) Possiamo ricordare la fondamentale L. 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina dei rapporti collettivi del lavoro; con il Regolamento 1° luglio 1926, ecc.

(130) Così la legge 3 aprile 1926, n. 563; e la dichiarazione XXX della Carta del Lavoro.

Capo III. La legislazione inerente alla conservazione dello spirito nazionale e della preparazione fisico-militare del produttore.

E' istituzione che oggi non esiste, se però non si vuol vedere nella M.V.S.N. quella che, per successivi sviluppi, potrà diventarlo. Cioè crediamo che sia necessario creare un'istituzione che provveda a mantenere il cittadino, anche e specialmente nel periodo di produttività, in un ardente clima spirituale, ideale e anche fisico tendente alla salvaguardia, conservazione, continuità e difesa dello Stato. Ci sembra che a ciò dovrebbe provvedere apposita istituzione cui spetterebbe inquadrare tutti i cittadini, onde accomunarli, quale anche antitodo al particolarismo delle classi, e onde mantenerli spiritualmente e fisicamente idonei e pronti per assolvere al loro dovere verso lo Stato. Oggi tale funzione, per la parte politica e spirituale, è svolta dal Partito, ma non riteniamo che questo in definitiva possa rimanere il compito del Partito. Dovrà essere proprio invece di un'istituzione a scopo educativo e militare, la quale anche dovrebbe limitare o addirittura assorbire l'attuale servizio di leva e l'U.N.U.C.I. Bisogna cioè poter arrivare all'ideale romano del cittadino che ha sempre vicino a sè il badile, strumento di lavoro, e la daga, strumento di difesa. Concezione veramente unitaria del cittadino produttore e soldato e che non può non risorgere nel clima e nell'ordinamento fascista (131). E pensiamo che ciò possa veramente diventare il

---

(131) Queste nostre considerazioni hanno avuto piena conferma col progetto legge sull'istituzione dell'istruzione post-militare, approvata dal Consiglio dei ministri del 18 settembre, e che affida alla M.V.S.N. il compito di provvedere « a mantenere vivo nella forza in congedo lo spirito militare, obbligando tutti i cittadini che abbiano prestato il servizio di leva a essere inquadrati e istruiti militarmente sino al 10° anno successivo ». L'innovazione di questo disegno ci sembra possa essere pertanto considerata come pratico avviamento verso quella sistemazione che noi più sopra auspichiamo.

compito della Milizia, quando ad essa si dia anche funzioni di totalitaria, cui obbligatoriamente tutti i cittadini debbano appartenere (132).

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE ALLA FASE DI PRODUTTIVITA' DEL CITTADINO.

A conclusione delle poche note che abbiamo dedicato a questo importantissimo periodo della vita del cittadino, ci sembra di poter affermare che tutta la relativa legislazione e le conseguenti istituzioni hanno bisogno di coordinamento, integrazione e inquadramento. E' questo infatti un settore dove il legislatore fascista ha molto lavorato sin dal primo anno della ascesa al potere, necessariamente adeguandosi alle necessità contingenti, sì che la legislazione che ne è conseguita ha oggi bisogno di una revisione organica. Revisione però essenzialmente formale, chè le singole provvidenze sono tutte squisitamente informate a principî generali organici sempre rispettati. Anche qui possiamo ripetere cioè quanto abbiamo già avuto occasione di dire circa le istituzioni generali. Ed è anche qui poi sentita la necessità della coordinazione dei testi legislativi, coordinazione che potrebbe aver luogo con testi unici ma che meglio potrebbe avvenire in un codice sociale.

Su una sola riforma innovatrice ci sembra poi di poter insistere ed è quella relativa all'istituzione di un ente che

---

(132) Possiamo accennare alla legislazione riguardante la Milizia volontaria (con le sue specializzazioni) e l'U.N.U.C.I.: R. D. 14 gennaio 1923, n. 31, che istituisce la M.V.S.N. R. D. L. 8 marzo 1923, n. 831, che approva il Regolamento di disciplina per la M.V.S.N. ecc. R. D. L. 8 marzo 1923, n. 832, per la costituzione, la formazione, il funzionamento e la chiamata della M.V.S.N. L. 24 dicembre 1928, n. 3242, per il riordinamento dell'Unione Nazionale ufficiali in congedo d'Italia.

inquadri tutti i cittadini produttori, senza distinzione di categoria, onde mantenere vivo in essi il sentimento della nazionalità, la consapevolezza della solidarietà statuale, l'abitudine della disciplina e onde alimentare continuamente la loro fede, nonchè perfezionare la loro disposizione fisica a difendere l'integrità e a garantire la conservazione dello Stato. Questa istituzione, come abbiamo già accennato, dovrebbe bilanciare sul terreno politico il principio individualista affermato dalle associazioni professionali; quello del terreno economico essendo già bilanciato dalle corporazioni. Potrebbe in un domani non lontano assorbire anche il servizio di ferma sostituendo ad esso, dopo la preparazione e l'istruzione premilitare svolta dalle istituzioni di cui al periodo precedente, una specie di servizio permanente, in quanto il cittadino sarebbe in essa sempre inquadrato militarmente e periodicamente dovrebbe partecipare a esercitazioni militari e sportive. Con essa insomma noi realizzeremmo la concezione romana del cittadino e daremmo allo Stato una delle maggiori garanzie per la sua conservazione, la sua difesa e il suo sviluppo.

CAPITOLO QUARTO

LE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE AL PERIODO DI RIPOSO-VECCHIAIA DEL CITTADINO.

PRELIMINARI.

Siamo all'ultima fase della vita del cittadino. Dopo quella della formazione, nella quale il giovinetto è cresciuto ed è stato preparato alle esigenze della vita statuale, dopo il periodo della produttività nel quale egli ha dato il meglio della propria attività, ecco che la sua vita volge al tramonto e il cittadino si deve mettere in disparte, fuori dall'agone, in un certo senso al di là della lotta per la vita.

A questo punto affiora però una domanda: a quando questo passaggio? A che età? Più precisamente, in quale anno il cittadino si deve ritirare dalla vita attiva? La risposta, a nostro avviso, non può dipendere soltanto dalle possibilità fisiche dell'individuo. Cioè noi crediamo che non si possa accettare il criterio che tale ritiro deve avvenire al momento preciso in cui il fisico non risponde più agli imperativi e alle necessità della vita sociale. Accanto e insieme a questa ragione infatti riteniamo che si debba mettere anche un'altra: cioè bisogna tenere presente la necessità dell'avvicendamento delle generazioni. Ecco perchè il limite non può rispondere soltanto a motivi d'ordine biologico, ma deve anche uniformarsi a considerazioni d'ordine squisitamente sociale. E pertanto non sarà un limite categorico ed eterno, ma variabile; perchè se i dati biologici, in un certo senso, possono considerarsi immutabili, quelli sociali variano per infinite circostanze e, volta volta, possono richiedere l'anticipazione o la postergazione di detto limite. Oggi, ad esempio, dato lo speciale ordinamento della nostra società, date le attuali condizioni economiche generali, data la densità del-

la nostra popolazione e il ritmo dell'incremento demografico, dato anche il tono della vita che noi viviamo, riteniamo che questo limite debba venire abbassato. In tal modo infatti sarebbe facilitato l'avvicendamento delle nuove generazioni e il ritmo stesso della vita dello Stato ne avrebbe eccitazione utilissima. Però di quanto debba essere anticipato potrà dirlo solo la statistica e un'attenta, accurata, profonda disamina delle condizioni sociali attuali.

Riconosciuta la necessità di un tanto, sorge a questo punto la domanda: quale deve essere allora la sorte dei cittadini che hanno raggiunto questo limite? Possono forse essere abbandonati a se stessi? E' questa un'ipotesi che non può entrare neanche in discussione. E allora debbono essere posti a carico della famiglia? Crediamo di rispondere che questa non ci sembra una buona soluzione in quanto in tal modo verrebbero distratti dalla famiglia mezzi che invece devono trovare impiego più redditizio e precisamente nella formazione di nuovi cittadini. E allora devono essere i sindacati a sostenerne le spese? Crediamo di poter rispondere in modo analogo che per la famiglia. E allora è lo Stato che deve assumerne l'onere? Egualmente no, in linea di massima. Sono invece i cittadini stessi che devono pensare a se stessi, cioè, esattamente, vi devono aver pensato nel precedente periodo, in quello della produttività. E' questo pertanto problema di squisita previdenza. Siccome però il cittadino, per non dire l'uomo in generale, non è sempre previdente, ecco la necessità che lo Stato imponga l'obbligo di questo atto previdenziale. In proposito crediamo di poter affermare che il legislatore è già su questa via: infatti per alcune categorie di cittadini ha imposto questo obbligo, sia ad esempio per gli impiegati statali ai quali ha provveduto con la pensione, sia per certi lavoratori per i quali ha predisposto speciali assicurazioni. Certo, oggi la soluzione non è ancora totalitaria; però, poichè siamo sulla strada buona, ci sembra non si debba tardare ad accettare in toto questo principio, correggendo anche talune deviazioni assicu-

rative che garantiscono, al raggiungimento del limite, il pagamento in una sola volta di un determinato importo.

Insomma, rendendo obbligatoria e totalitaria l'assicurazione, allo Stato non rimarrà che il compito di imporre e coordinare tale previdenza, garantirne l'osservanza e l'attuazione e, solo in casi particolari, intervenire direttamente, predisponendo allo scopo un'opportuna assistenza.

Ci sembra perciò di poter riassumere in due categorie le provvidenze del legislatore.

Capo I. La legislazione inerente all'obbligo delle garanzie previdenziali per la fase di riposo-vecchiaia.

Basta ricordare le accennate pensioni (133), l'assicurazione invalidità e vecchiaia (134) e l'assistenza legale, per l'attuazione di dette assicurazioni. Si possono infine considerare anche come tendenti a tale fine le garanzie previste e stabilite dai contratti d'impiego circa il preavviso e la indennità spettante per anzianità di servizio.

---

(133) L. (T. U.) 21 febbraio 1895, n. 70, sulle pensioni civili e militari con regolamento 5 settembre 1895, n. 603. T. U. 22 aprile 1909, n. 229, per il personale d'amministrazione delle ferrovie dello Stato (con successive modifiche e integrazioni). R. D. 23 ottobre 1919, n. 1970, circa il trattamento di pensione degli impiegati dello Stato e dei militari del regio esercito e della regia marina; con regolamento 7 giugno 1920, n. 835. R. D. 21 novembre 1923, n. 2480, che contiene nuove disposizioni sulle pensioni normali del personale dell'amministrazione dello Stato. R. D. 7 dicembre 1923, n. 2590, sulle pensioni del personale delle ferrovie dello Stato. R. D. 14 maggio 1925, n. 666, con nuove norme di liquidazione delle pensioni civili e militari. R. D. L. 31 dicembre 1925, n. 2383, sul trattamento di pensione dei salariati dello Stato. R. D. 9 maggio 1926, n. 1277, per il personale delle scuole professionali industriali, commerciali e artistiche. R. D. L. 13 agosto 1926, n. 1431, a favore dei pensionati dell'amministrazione dello Stato. R. D. 12 dicembre 1926, n. 2206, per il trattamento di pensione al personale del catasto e dei servizi tecnici. R. D. L. 6

Capo II. La legislazione inerente a speciali interventi statuali a favore del vecchio bisognoso.

Lo Stato, in quanto collettività, deve invece direttamente intervenire in determinati casi, quando ad esempio il vecchio sia colpito da speciali avversità e richieda una speciale assistenza: in tal caso il vitalizio o la pensione possono non essere sufficienti e allora è lo Stato che deve assumersi il carico relativo. Allo scopo già esistono speciali istituti per il ricovero, l'assistenza e la cura di cittadini trovantisi in queste condizioni. Si tratta, crediamo, di coordinare queste provvidenze, e, nel contempo, opportunamente integrarle, onde dare al cittadino che ha servito, in pace e in guerra, lo Stato, la certezza della solidarietà umana e sociale di coloro ai quali egli ha dato il contributo della propria capacità e delle proprie risorse e doti.

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE AL PERIODO DI RIPOSO-VECCHIAIA DEL CITTADINO.

In conclusione possiamo dire che il legislatore deve, da un lato, proseguire nella via felicemente iniziata e mirare a imporre obbligatoriamente e totalitariamente, nei suoi di-

---

marzo 1927, n. 420, per il personale militare della regia aeronautica. R. D. L. 28 marzo 1929, n. 549, per la liquidazione degli assegni di pensione nei casi di onere ripartiti fra lo Stato e istituti di previdenza. R. D. 4 ottobre 1928, n. 2304, e R. D. L. 11 aprile 1929, n. 468, sul trattamento di quiescienza di alti magistrati dell'ordine giudiziario, del Consiglio di stato e della Corte dei Conti. L. 3 giugno 1926, n. 925, sul trattamento di quiescienza dei magistrati di cassazione collocati a riposo per limiti di età.

(134) R. D. 30 dicembre 1923, n. 3184, per l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia degli operai e assimilati di ambo i sessi; con Regolamento 28 agosto 1924, n. 1422 (e successive integrazioni e modifiche).

versi aspetti e nelle sue varie forme, l'assicurazione per la vecchiaia a tutti indistintamente i cittadini, facendo naturalmente sopportare ad essi l'onere relativo; dall'altro invece provvedere direttamente all'istituzione e alla gestione di speciali enti aventi il compito di assistere i cittadini particolarmente e occasionalmente bisognosi.

Prescindendo poi dalla precisa fissazione del limite di questo periodo, noi riteniamo che esso per tutte le categorie debba essere anticipato e in taluni casi anche sensibilmente.

Crediamo anche che debba essere affrontato un altro problema: cioè quello della parziale ed occasionale utilizzazione dei cittadini che, pur avendo raggiunto i limiti d'età stabiliti dalla legge per la cessazione della loro normale attività, possono in alcuni casi essere vantaggiosamente impiegati in opere che, pur essendo essenzialmente antieconomiche, possono avere particolare rilevanza sociale. Tale impiego dovrebbe naturalmente essere fatto a cura delle corporazioni ma sempre s'intende sotto la vigilanza e il controllo dello Stato.

CAPITOLO QUINTO

LE ISTITUZIONI RELATIVE AI CITTADINI CHE HANNO BENEMERITATO DALLO STATO.

PRELIMINARI.

In ogni massa ci sono degli individui che, ad un determinato momento e ove se ne presenti l'occasione o addirittura essi stessi la creino, hanno la possibilità e i mezzi per distinguersi, per particolarmente segnalarsi e sollevarsi dalla generalità. Così è di quella speciale massa che costituisce l'elemento umano dello Stato e che è rappresentata dal popolo. Lo Stato dal suo canto non può che avere interesse ad eccitare e potenziare questa naturale tendenza istintiva dei suoi cittadini. Le ragioni sono ovvie ed evidenti. Si può dire in proposito che sempre, da che esiste Stato, si sono adottati mezzi per arrivare a ciò.

Anche, e in special modo, il legislatore fascista si è interessato a questo problema e ha cercato di darvi organica soluzione. Esso infatti presenta due aspetti: l'uno materiale e ideale l'altro. Il nostro legislatore ha provveduto sia per quello che per questo. Si tratta infatti, volta volta, di ricompensare il cittadino, che ha bene meritato dallo Stato, o dandogli un segno di distinzione puramente ideale, quale può essere costituito dalle citazioni, dagli encomi, dalle onorificenze, o invece testimoniargli in maniera più concreta il diritto che si è acquistato alla riconoscenza pubblica, facendolo partecipe di speciali privilegi che devono costituire, in un certo senso, il compenso per quanto da lui fatto; ed è questo il caso di particolari prerogative concesse in fatto di precedenza, pensioni, premi, ecc., o infine dare al cittadino l'una e l'altra cosa come avviene, ad esempio, nel caso delle promozioni, ecc.

Il legislatore fascista si è valso di tutti e tre questi mezzi, volta volta vagliandoli e servendosene sempre con circospezione, onde non rompere l'equilibrio sociale, evitando cioè sempre e comunque il costituirsi di categorie definitivamente privilegiate; e ciò sopratutto l'ha ottenuto concedendo privilegi e prerogative esclusivamente ad personam. Chè in tale delicatissimo campo v'ha costantemente il pericolo della formazione di categorie privilegiate che ad un certo momento si chiudono, diventando caste e pretendendo il permanere dei privilegi concessi. In tal modo la giusta e doverosa prerogativa inizialmente concessa diventa esponente di palese ingiusta differenziazione e determina la creazione di false gerarchie sociali con tutti gli inconvenienti che la storia insegna. Il legislatore nostro invece ha superato molto brillantemente tali difficoltà e ha mantenuto tali distinzioni nel loro giusto e opportuno limite.

Crediamo di poter distinguere in due categorie le provvidenze prese a tale scopo e cioè l'una relativa a norme a favore di speciali gruppi resisi benemeriti, in quanto partecipi di determinate particolari azioni, e tale ci sembra il caso dei combattenti e degli squadristi, ecc.; l'altra invece riguardante disposizioni relative ad azioni e benemerenze individuali.

Capo I. La legislazione inerente alle benemerenze collettive.

E' il caso di quanti hanno combattuto la grande guerra e, a tale titolo soltanto, o, in special modo, quali volontari o mutilati, hanno benemeritato del paese. E così, analogamente, è per gli squadristi, la cui generosa azione, portando alla instaurazione dell'ordine fascista, li ha fatti degni di particolare considerazione e preferenza nei confronti della collettività nazionale. Tanto per i primi come per i secondi il legislatore ha emanato provvidenze di distinzione morale

e ideale e concessioni di speciali prerogative. Basta ricordare, per la parte ideale, l'autorizzazione di costituirsi in speciali organizzazioni, di fregiarsi di appositi distintivi, ecc. (135); per quella materiale il diritto di preferenza accordato nei concorsi, nelle richieste, nel collocamento, la creazione di speciali istituzioni assistenziali (136).

---

(135) L. 22 gennaio 1865, n. 2119, per i Mille di Marsala. D. Lt. 19 dicembre 1918, n. 2055, che assegna alla associazione nazionale fra mutilati e invalidi di guerra l'annuo contributo di lire 500 mila. R. D. 21 maggio 1916, n. 640, che istituisce un distintivo d'onore per i mutilati e invalidi di guerra. L. 13 dicembre 1925, n. 2409, per gli invalidi delle guerre eritrea, cinese, italo-turca e libica, e per gli invalidi di guerra superstiti delle campagne per l'indipendenza e l'unità d'Italia. L. 24 marzo 1930, n. 454, per i cittadini divenuti invalidi per la causa nazionale. L. 20 dicembre 1931, n. 1633, per la nomina a sottotenente di complemento di sottufficiali e militari di truppa mutilati e invalidi di guerra. L. 21 marzo 1926, n. 559, che dichiara pubblici monumenti i viali e i parchi della rimembranza. R. D. 7 febbraio 1924, n. 230, che erige in ente morale l'associazione nazionale delle madri dei caduti. R. D. 24 maggio 1919, n. 800, che istituisce un distintivo di onore come attestazione della gratitudine della patria per le madri dei caduti nella guerra mondiale. R. D. 6 settembre 1913, n. 1144, che istituisce le medaglie commemorative col motto «Libia». R. D. 29 luglio 1920, n. 1241, che istituisce la medaglia commemorativa della guerra 1915-18. R. D. 16 dicembre 1920, n. 1918, che istituisce una medaglia della vittoria. R. D. 24 maggio 1923, n. 1163, che istituisce una medaglia di benemerenza per i volontari della guerra italo-austriaca. R. D. 24 marzo 1921, n. 447, che istituisce un distintivo d'onore per gli orfani dei caduti in guerra. D. del presidente del consiglio dei ministri del 1° aprile 1920 per i perseguitati politici nelle nuove provincie per atti del cessato governo austriaco.

(136) T. U. 9 giugno 1898, n. 274, per i feriti e le famiglie dei morti per l'indipendenza d'Italia e per la concessione di assegni vitalizi ai veterani del 1848-49. L. 4 giugno 1911, n. 486, per l'assegno vitalizio ai superstiti della guerra per l'indipendenza d'Italia. R. D. L. 29 dicembre 1927, n. 2617, a favore dei veterani delle guerre per l'indipendenza nazionale. R. D. L. 13 febbraio 1927, n. 184, che devolve alla federazione veterani garibaldini i proventi della pubblicità su scatole di fiammiferi e buste da sigarette. R. D. L. 3 agosto 1928, n. 1800, circa gli invalidi, mutilati di guerra ed ex combattenti apparte-

Capo II. La legislazione inerente alle benemerenze individuali.

E' sufficiente accennare alla politica delle decorazioni (137), civili e militari, concesse per atti individuali di

---

nenti al cessato personale del servizio telefonico di Stato. L. 25 marzo 1917, n. 481, per la protezione ed assistenza degli invalidi di guerra. Regolamento 5 marzo 1918 per concessione di sussidi continuativi agli invalidi di guerra non militari, con Regolamento 29 febbraio 1920, n. 651. L. 21 agosto 1921, n. 1312, per l'assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra nelle pubbliche amministrazioni e nelle aziende private, con Regolamento 29 gennaio 1922, n. 92. R. D. 19 aprile 1923 per la sistemazione dei servizi di vigilanza, protezione e assistenza dei reduci, validi e invalidi della guerra nazionale e delle famiglie dei caduti. L. 3 dicembre 1925, n. 2151, per la sistemazione degli uffici provinciali incaricati del servizio dell'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra. R. D. L. 17 gennaio 1926, n. 179, sul contributo dello Stato per case per invalidi di guerra. L. 24 dicembre 1925, n. 2275, per il conferimento di pensioni alle famiglie dei caduti per la causa nazionale, ai mutilati, ai militi della M. V. S. N. mutilati in servizio e alle famiglie dei militi caduti pel dovere. Vedere la legislazione relativa alle pensioni di guerra, quella relativa a determinate categorie di impiegati, ecc. D. Lt. 10 dicembre 1917, n. 1970, che autorizza l'emissione di polizze speciali di assicurazione a favore di militari e graduati di truppe combattenti e istituisce l'Opera nazionale dei combattenti. Regolamento legislativo approvato con R. D. L. 16 settembre 1926, n. 1606, per l'ordinamento e le funzioni dell'Opera nazionale Combattenti. R. D. L. 31 luglio 1919, n. 1357, per l'adozione degli orfani di guerra e dei nati fuori matrimonio nel periodo della guerra. L. 26 luglio 1929, n. 1397, che istituisce l'Opera nazionale per gli orfani di guerra; con Regolamento 13 novembre 1930, n. 1642. Con L. 12 giugno 1931, n. 777, vennero estese agli orfani e altri congiunti dei caduti per la causa nazionale tutte le provvidenze emanate in favore degli orfani e dei congiunti dei caduti in guerra.

(137) R. D. 31 gennaio 1926, n. 273, sull'uso delle decorazioni per il personale militare. R. D. 19 gennaio 1918, n. 205, che istituisce la croce al merito di guerra e detta norme per la concessione. R.i D.i 30 aprile 1851, n. 1168, e 10 maggio 1858, n. 2841, per la concessione di medaglie al valor civile. R. D. 20 novembre 1933, n. 1610, che auto-

particolare benemerenza; alle onorificenze cavalleresche (138); alla creazione di nuove distinzioni (139); ecc. Anche qui, volta volta, il legislatore ha dato a questi riconoscimenti forma e sostanza soltanto morale o anche materiale. E così alle

---

rizza gli ufficiali a fregiarsi del distintivo d'onore per ferite per azioni fasciste. R. D. 29 aprile 1888, n. 5380, che istituisce una medaglia di bronzo al valor civile, in sostituzione della menzione onorevole. R. D. 4 novembre 1932, n. 1423, per la concessione della medaglia e della croce di guerra al valor militare. R. D. 27 novembre 1927, n. 2297, che istituisce la medaglia al valore aeronautico e quella commemorativa di imprese aeronautiche. D. Lt. 11 luglio 1915, n. 1074, sulla riabilitazione per meriti di guerra a favore dei combattenti decorati. L. 18 giugno 1925, n. 937, che estende le norme dei D.i L.ti relativi a coloro che siano stati dichiarati invalidi di guerra per una delle infermità comprese nelle categorie contenute nella tabella A. allegata al R. D. 12 luglio 1923, n. 1491.

(138) Reali magistrali patenti 19 luglio 1839 che istituiscono la medaglia mauriziana per il valore militare dei dieci lustri. Anno 1362 (Amedeo VI): Fondazione dell'ordine superiore della SS. Annunziata. Anno 1433: (Amedeo VIII): Fondazione dell'Ordine di S. Maurizio. Anno 1572: Riunione dell'ordine di S. Maurizio a quello di S. Lazzaro. Regie patenti 14 agosto 1815 per la fondazione dell'ordine militare di Savoia (con success. modif. e integrazioni). Regie patenti 31 ottobre 1831 del Re Carlo Alberto per la fondazione dell'ordine civile di Savoia. Regi magistrali provvedimenti 19 maggio 1847, con regolamento della stessa data, e 7 gennaio 1842 per l'ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro (con success. integr.). R. D. 20 febbraio 1868, n. 4521, per la fondazione dell'ordine della Corona d'Italia (con success. integrazioni). Regi magistrali decreti 3 dicembre 1885, n. 3367, e 3 gennaio 1889, n. 5890, concernenti la concessione di decorazioni a cittadini italiani residenti all'estero. R. D. 9 maggio 1901, n. 168, per la fondazione dell'ordine al merito del lavoro (con successive modifiche). R. Magistrale decreto 18 gennaio 1914, n. 38, che istituisce l'ordine cavalleresco denominato ordine coloniale della stella d'Italia (con success. modifiche). R. D. 30 dicembre 1923, n. 3167, che istituisce la decorazione della stella al merito del lavoro per i lavoratori manuali i quali si segnalino per singolari meriti di perizia, di fedeltà e di buona condotta morale (con success. modifiche e integrazioni.

(139) Si può ricordare: R. D. L. 10 agosto 1928, n. 223, che istituisce in Roma una discoteca di Stato per accogliere e conservare

onorificenze cavalleresche ha lasciato carattere di distinzioni puramente ideale, invece nel caso delle decorazioni ha abbinato l'uno e l'altro.

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE AI CITTADINI BENEMERITI.

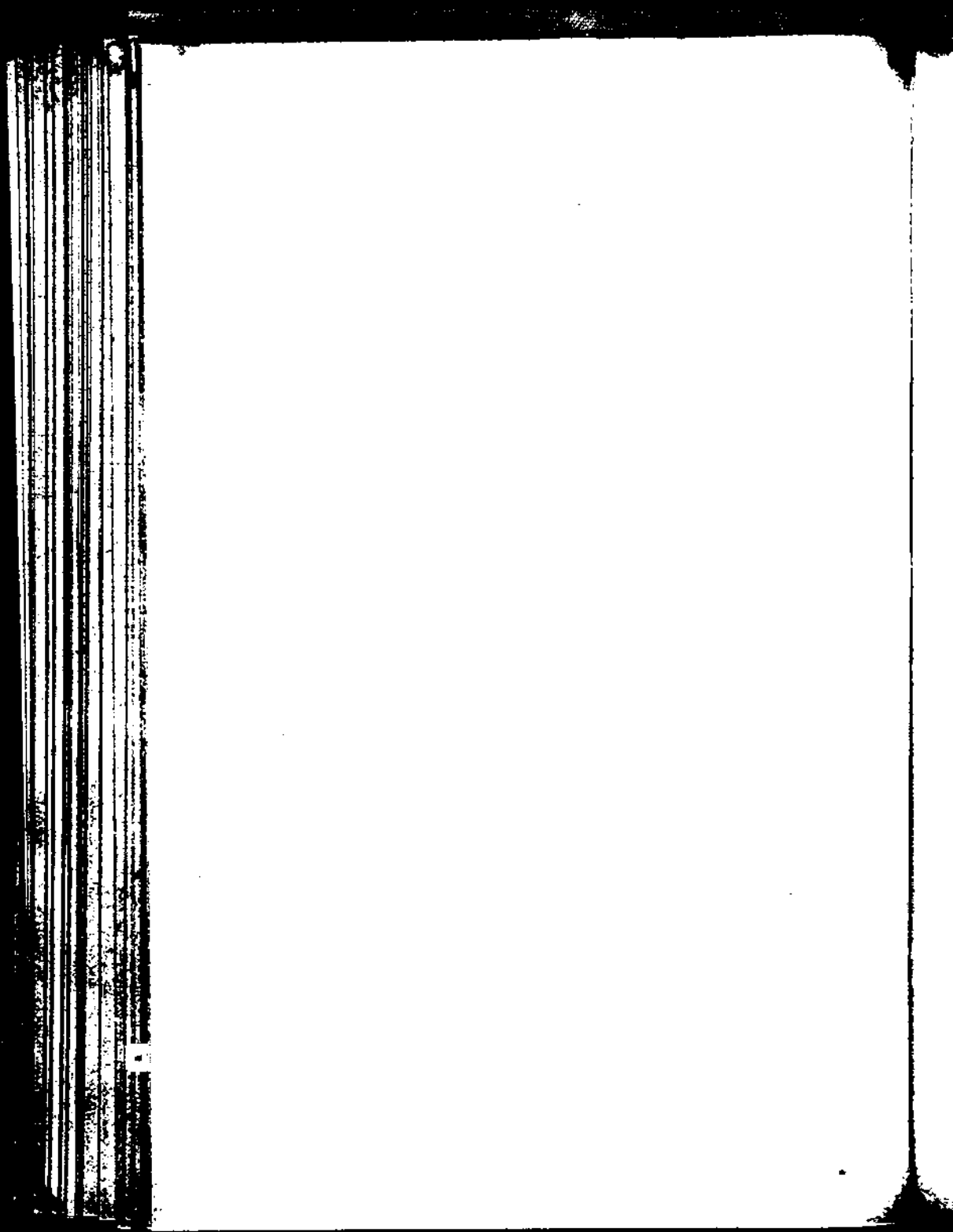
L'azione svolta dal legislatore in questo delicato settore è stata indubbiamente efficace e ha avuto la commendevolissima dote di mantenersi in limiti di saggio equilibrio. Una coordinazione di tutta questa legislazione che, come abbiamo visto, è quanto mai farraginosa, crediamo debba però essere auspicata, anche e sopratutto per la più pronta e chiara intelligenza e la maggior diffusione e conoscenza delle disposizioni legislative, ciò che in questo settore è particolarmente importante in quanto è dalla cognizione che il cittadino ha di queste distinzioni e prerogative che può essere utilmente eccitato a benemeritare dallo Stato.

E così in proposito crediamo sia opportuno che lo Stato garantisca a spese pubbliche l'assistenza pronta e continuativa degli orfani e di determinati parenti dei cittadini bene-

---

la viva voce dei cittadini italiani che in tutti i campi abbiano illustrato la patria o se ne siano resi benemeriti. R. D. 17 novembre 1932, n. 1715, che istituisce la distinzione onorifica al merito rurale. R. D. 7 gennaio 1928, n. 1568, per la concessione dei diplomi di benemerenza al personale direttivo e insegnante che svolga proficua attività a favore dell'opera nazionale balilla e Dopolavoro. L. 21 marzo 1926, n. 479, e L. 18 marzo 1928, n. 521, per il conferimento a titolo d'onore della laurea e del diploma al nome degli studenti caduti in guerra e degli studenti caduti dopo la guerra per la rivoluzione della patria e per la difesa della vittoria. R. D. 21 settembre 1919, n. 1795, per il conferimento di diplomi ai benemeriti dell'istruzione e dell'educazione. R. D. 4 ottobre 1928, n. 2370, che istituisce diplomi di benemerenza per il personale che svolga proficua attività a favore delle piccole e giovani italiane, ecc.

meriti; la certezza di questa tutela da parte della collettività statuale non può che costituire infatti indubbia ragione di sicurezza e tranquillità per tutti coloro che in difficili e delicati settori della vita sociale si apprestano o sono esposti al rischio di sacrifici nell'interesse statuale.

In questo settore insomma il legislatore, pur agendo con circospezione, deve continuare a proporsi di eccitare al massimo, sempre nell'interesse dello Stato, il naturale istintivo desiderio di distinguersi insito in ogni cittadino.

CAPITOLO SESTO

LE ISTITUZIONI SOCIALI RELATIVE AI CITTADINI MINORATI NON RISANABILI E NON RIEDUCABILI.

PRELIMINARI.

In ogni società vi sono individui che, o per nascita o per particolari evenienze luttuose, hanno delle minorazioni fisiche o psichiche tali da metterli in una condizione di netta inferiorità di fronte alle generalità degli altri cittadini. E così è anche per la società statuale. Sono questi i cittadini che per la collettività costituiscono sempre un onere che però può essere maggiore o minore, a seconda del grado della loro minorazione, ma che in tutti i casi rappresenta un gravame senza contropartita nel bilancio dello Stato.

Quale soluzione dare a questo problema che ha tanto affaticato la mente di uomini di Stato e d'azione già sin dall'antichità, quando, ad esempio, Sparta credette di risolverlo col Taigete? Guardando allo stato di fatto generale dobbiamo rilevare che ci troviamo di fronte ad atteggiamenti contradditori: così di fronte alla grande assistenza — quale si riscontra negli Stati più civili — sta il totale abbandono di alcuni Stati orientali. Possiamo però dire che uno Stato ben ordinato non può non interessarsi di tali disgraziati. Certo è infatti che lo Stato non può disinteressarsi della sorte di questi infelici, oltre che per considerazioni d'indole umana e pietistica, anche, e sopratutto, per ragioni di carattere sociale, in quanto che, questi miseri, sarebbero diversamente continuo motivo di disordini, fonte di malattie, origine di torbidi, ecc. Ecco sopratutto perchè è diventata necessità imprescindibile per lo Stato provvedere alla loro esistenza e al loro ricovero e segregazione. Che tale compito

poi non possa che essere affidato allo Stato ci sembra ovvio. Non è pensabile infatti che lo possa assolvere la famiglia, e, tanto meno, la categoria. Lo Stato solo, oltre che i mezzi, ha il dovere di provvedervi, anche perchè esso solo è in grado di raggiungere la segregazione, molte volte necessaria, di questi infelici dalla restante società statuale.

Ma anche qui noi pensiamo che il legislatore fascista possa avviarsi verso una soluzione che, pur rimanendo sempre su queste basi, sia più consona ai principî sociali del nostro Stato. Cioè crediamo si possa distinguere tali minorati in due categorie: l'una di individui in nessun modo e neanche parzialmente rieducabili o comunque utilizzabili. Evidentemente per costoro non v'ha nulla da fare se non segregarli dal consorzio umano e mantenerli a consumazione. La seconda categoria invece è costituita da minorati che, anche soltanto per certi aspetti, sono rieducabili o utilizzabili. Di fronte a costoro quindi il legislatore dovrebbe assumere un diverso atteggiamento e, a nostro avviso, il legislatore fascista l'ha già assunto. Cioè dovrebbe tentare una pur parziale rieducazione e una pur minima utilizzazione. Non certo allo scopo irraggiungibile, data la loro minorità permanente, di rimetterli in normale circolazione nella vita statuale: rimane infatti anche nei loro confronti sempre fermo il concetto che essi nello Stato costituiscono une specie di cittadella, avente proprie particolari leggi e vivente una sua indipendente vita. Ma invece lo dovrebbe tentare onde trarre da essi qualche vantaggio sociale, che noi crediamo di ravvisare nella possibilità di impiegare questi individui in speciali esperienze o in particolari azioni, le quali, pur non necessitando neanche normali o minime capacità fisiche o psichiche, importano speciali pericoli unitamente a non indifferenti vantaggi. Nè ci sembra che questa destinazione abbia nulla di disumano nè alcunchè di mostruoso. Poichè infatti, in certi casi, degli individui devono essere sacrificati per determinate necessarie azioni, è meglio che lo Stato si avvalga di questi minorati piuttosto che di

cittadini normali. Ci sembra anche poi che il legislatore debba tentare di ottenere da questi minorati una qualche pur minima attività con conseguente rendimento. Ciò sarebbe indubbiamente di grande importanza oltre che sociale anche per gli individui stessi. A questo proposito si può citare il tentativo, ottimamente riuscito, dell'ospedale psichiatrico di Milano, dove s'è creato un complesso di padiglioni industriali nei quali vengono impiegati gli alienati con risultati soddisfacenti ed economicamente redditizi. Questo di Mombello ci sembra perciò un indizio e un esempio che non deve essere trascurato e che merita attenta considerazione allo scopo di tentarne la diffusione sia in questo che in altri settori (140).

---

(140) Nell'opera dell'amministrazione 1933 della provincia di Milano è descritta particolarmente questa esemplare iniziativa. Riportiamo: « L'amministrazione provinciale di Milano, nel 1933, ha continuato a svolgere il suo programma di organizzazione del lavoro dei ricoverati dell'Ospedale Provinciale. In una vasta area, situata in amenissima posizione e immediatamente a nord-est della proprietà provinciale, sono stati costruiti vari padiglioni, i quali costituiscono un vero e proprio quartiere del lavoro. I fabbricati, in numero di cinque, sono disposti su due linee pressochè parallele. Sulla prima linea: 1) Padiglione a un solo piano, contenente la tipografia e la legatoria, le officine dello stagnino, del fabbro e del falegname; 2) Padiglione a due piani, contenente al pianterreno la calzoleria e le officine per la lavorazione delle stuoie e dei materassi; al primo piano la tessitoria (40 telai a mano, 3 telai meccani); 3) Fabbricato contenente il molino, il panificio e il pastificio. Lungo una seconda linea: 4) Un grande edificio che contiene, al pianterreno, altre officine di lavorazione (autorimessa, elettricisti, meccanici e altri lavori); al primo piano un vero reparto per ricoverati, dove possono essere alloggiati circa 80 malati lavoratori scelti; 5) Un porticato magazzino. Dietro al padiglione contrassegnato col n. 4 si trova un ampio capannone, destinato alla lavorazione dei materiali in cemento (blocchetti, piastrelle, tubi e altri manufatti del genere). L'amministrazione provinciale, in pieno accordo con la direzione dell'Ospedale, ha creduto di dare un largo sviluppo non solo al lavoro in genere, ma anche al lavoro di tipo industriale, in base alla considerazione che gli abitanti della provincia di

Capo I. La legislazione inerente ai minorati assolutamente non produttivi.

Allo stato attuale della legislazione possiamo ricordare gli ospedali psichiatrici, le istituzioni per il ricovero di certi grandi invalidi della guerra, del lavoro, ecc. (141).

Milano sono, in grande maggioranza, operai, e, per conseguenza, sono dedicati, per abitudine e simpatia, a una forma di attività di carattere industriale. I ricoverati, infatti, solo in piccola parte appartengono al ceto contadino, e, in questo caso, sono adibiti ai lavori agricoli nelle colonie dell'istituto. La prevalenza è operaia, e perciò desidera spontaneamente di poter riprendere l'attività primitiva, mentre si rifiuta di essere occupata in forme di lavoro di tipo artigianale, al quale prima non era abituata. Resta sottinteso che, se qualche ricoverato manifesta attitudini artigianali, di preferenza viene adibito all'applicazione del rispettivo lavoro, perchè l'attrezzamento del quartiere si presta all'applicazione di ogni tipo di attività lavorativa. L'amministrazione provinciale di Milano è partita da alcuni concetti fondamentali che sono i seguenti: 1) Procedere non in base a preconcetti dottrinari rigidi e irremovibili ed essere pronti ad introdurre quei provvedimenti e quelle modificazioni che, a volta a volta, saranno suggerite da una saggia esperienza e dal buon senso. In tal modo, il quartiere del lavoro potrà servire come un vasto campo di esperimento per lo studio della questione del lavoro più opportuno da adottarsi negli Istituti manicomiali. Sempre, ben inteso, tenendo conto della speciale indole degli abitanti d'una determinata provincia. 2) Cercare di indurre all'attività lavorativa il maggior numero di ricoverati, anche ricorrendo all'allettamento di onesti e moderati compensi; sopratutto, però, tentando di ridestare nell'infermo di mente il senso della gioia del lavoro. 3) Partire sempre dal concetto che il lavoro dev'essere assolutamente volontario; e, perciò, rifuggire da ogni forma (anche lontanamente larvata, sotto l'aspetto di procedimenti terapeutici) di punizione, di intimidazione, di coercizione. 4) Studiare il contegno di ogni lavoratore, non solo dal punto di vista clinico, ma anche dal punto di vista lavorativo; perciò fissare per ciascun malato una specie di libretto personale, dal quale risultino anche le vicende lavorative del malato-operaio, con le note caratteristiche di capacità, di attività, di continuità al lavoro, in rapporto o meno con le oscillazioni dello stato psichico fondamentale. 5) Sviluppare, secondo le diverse elettività, il lavoro industriale e artigianale, adat-

Capo II. La legislazione inerente ai minorati relativamente non produttivi.

Qui si può accennare alle istituzioni per l'educazione e per il lavoro dei sordomuti, dei ciechi, di coloro che mancano di qualche arto, ecc. (142).

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE ISTITUZIONI RELATIVE AI CITTADINI MINORATI NON RISANABILI E NON RIEDUCABILI.

Abbiamo visto che deve spettare allo Stato provvedere al ricovero e al mantenimento dei cittadini minorati dalla nascita o successivamente. Il legislatore si è valso a tale scopo dell'opera dei Comuni e delle Provincie e così sono sorti molteplici istituti. Pensiamo però che per ogni pro-

---

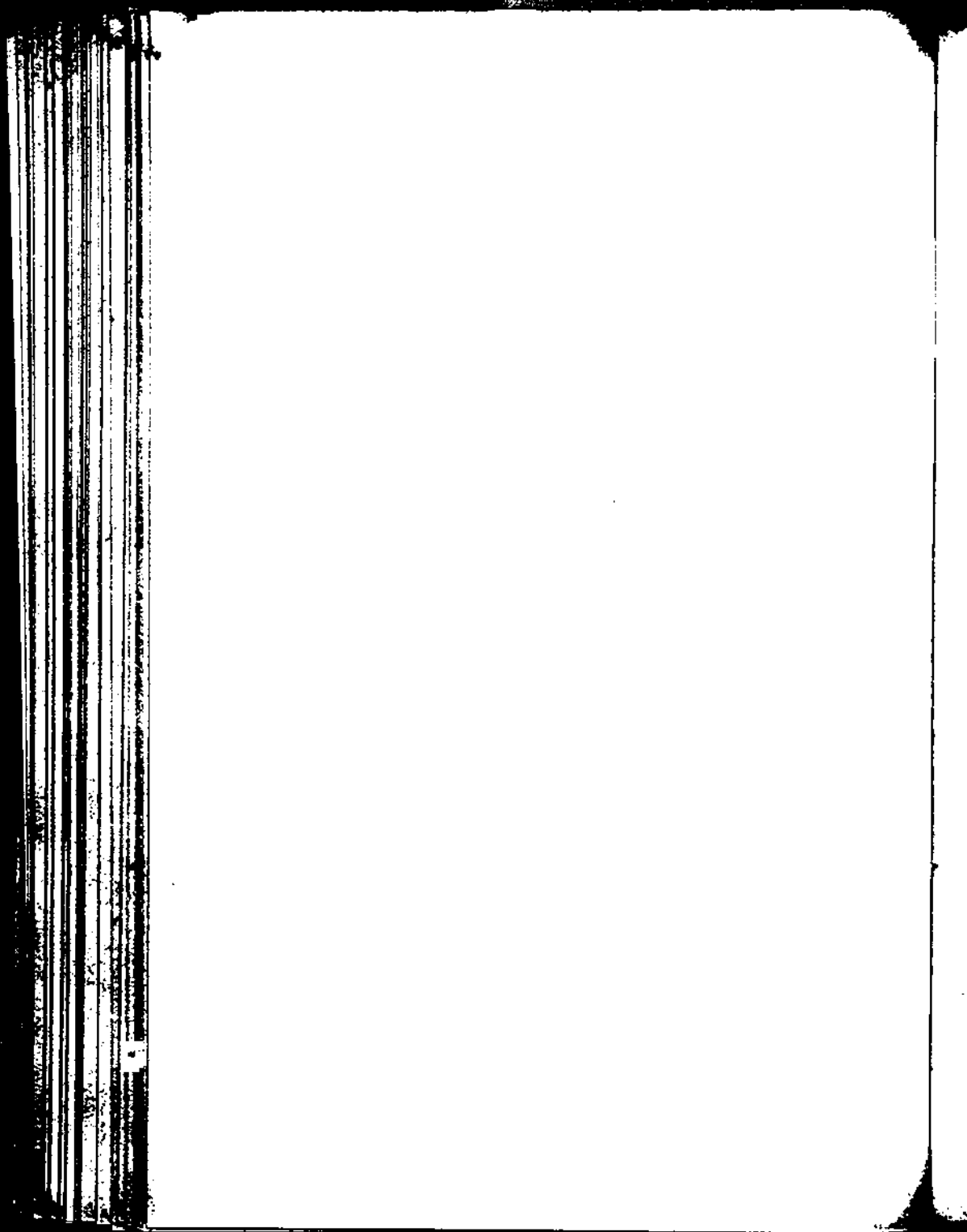
tandolo alle simpatie specifiche del singolo lavoratore e alle sue abitudini precedenti. Abolire, in ogni caso, il lavoro a tipo standardizzato, perchè troppo meccanico e abbrutente. Conservare e svolgere un razionale e saggio uso delle macchine, le quali dovranno essere soltanto gli umili strumenti a disposizione del malato lavoratore e non mai rendersi padrone della personalità specifica dell'operaio. Così, equilibrando saviamente le varie tendenze lavorative e rispettando ogni attitudine professionale, si deve arrivare a far sì che l'operaio possa esplicare le sue iniziative individuali, nutrire il legittimo orgoglio dell'opera compiuta e prepararsi, in tal modo, a riprendere la propria attività normale nel seno della società umana ».

(141) Ricordiamo alcuni provvedimenti legislativi: L. 14 febbraio 1904, n. 36, sui manicomi e sugli alienati, con regolam. 16 agosto 1909, n. 615 (con succ. modifiche).

(142) R. D. L. 15 novembre 1925, n. 2413 per l'istituzione di una regia scuola di metodo per insegnanti e maestri istitutori di ciechi. R. D. L. 24 gennaio 1924, n. 170, sull'istruzione professionale nelle scuole annesse agli istituti di ricovero o di patronato dei ciechi. Regolamento 2 luglio 1925, n. 1995 per i sordomuti. Si può ricordare infine la assicurazione obbligatoria sugli infortuni per certe invalidità permanenti comportanti perdita di parti importanti del corpo.

vincia si possa accentrare in un istituto unico tutti i servizi relativi e che soltanto eccezionalmente particolari istituzioni debbano venire create a scopo e con giurisdizione comunale. A nostro avviso lo Stato, per agire opportunamente in questo settore, dovrebbe creare un ente parastatale, tipo O.N.M.I., con il compito di coordinare, integrare e gestire le istituzioni attualmente esistenti, tenendo per base l'ordinamento provinciale, con eventuali eccezioni comunali, integrate da speciali istituti nazionali. Tale ente naturalmente dovrebbe interessarsi esclusivamente di quei minorati i quali per le loro condizioni fisiche o psichiche, sia per ragioni dipendenti dalla nascita che da successivi eventi, non sieno in condizione di svolgere un lavoro che richieda normali o anche minime capacità fisiche o psichiche. Cioè vi sarebbero naturalmente esclusi i minorati temporanei, i cittadini colpiti da minorazione permanenti che comportano un minimo di doti fisiche e psichiche sufficienti a un qualche lavoro economicamente rimunerativo, e gli invalidi per ragioni di età, ai quali lo Stato ha dato, come abbiamo visto, altro ordinamento e altre garanzie sociali.

PARTE TERZA

LA POSIZIONE E I RAPPORTI DI RELAZIONE DEL CITTADINO NEL NUOVO ORDINAMENTO SOCIALE

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI PRELIMINARI.

Mentre nella parte seconda abbiamo illustrato attraverso alla legislazione sistematicamente le istituzioni del nuovo ordinamento sociale che il Fascismo sta costruendo, in questa terza parte diremo dei concreti ed effettivi rapporti che, volta volta, si stabiliscono tra questi istituti e il cittadino. In tal modo avremo la possibilità di considerare nella loro dinamica sociale le istituzioni precedentemente trattate e pertanto potremo vagliarle e giudicarle nella loro portata sia immediata che mediata. E così ci sarà data anche occasione di rilievi e osservazioni che sono sorte nel nostro spirito sia in seguito all'attenta considerazione e al profondo studio della natura, degli scopi e dei mezzi delle diverse istituzioni sociali, che dalla pratica conoscenza della loro reale efficienza e della loro concreta azione. L'ampiezza della materia e i limiti imposti a queste nostre note non ci consentiranno naturalmente di entrare in particolari, di portare molti argomenti, di corroborare le proposte con dati, casi, ecc. e dovremo pertanto limitarci ad annotare le conclusioni cui siamo già da tempo arrivati e che, per quanto talvolta apparentemente azzardate, sono pur sempre fondate e scaturiscono da una stretta logica causale.

Studiando poi il cittadino, sia in via di formazione che come produttore o a riposo, nella sua costante figura di soggetto passivo delle provvidenze predisposte e attuate, in sede di previdenza e in sede di assistenza, ricostruiremo il quadro dell'ordinamento sociale, passando così in rapidissima e visiva rassegna tutte le istituzioni sociali fondamentali, che ci diranno come il nostro ordinamento sociale non è soltanto uno schema e un'inquadratura teorica delle forze individuali ma anche, praticamente, è un armonioso, dinamico e duttile comporsi di energie che portano tutte allo sviluppo della società statuale.

CAPITOLO PRIMO

LA POLITICA SOCIALE PER IL CITTADINO DALLA NASCITA ALLA MAGGIORE ETA'.

Capo I. L'azione previdenziale e assistenziale dello Stato sino al quinto anno.

« In uno Stato bene ordinato la cura della salute fisica del popolo deve essere al primo posto. Bisogna quindi vigilare seriamente sul destino della razza, bisogna curare la razza a cominciare dalla maternità e dall'infanzia ». Così diceva Mussolini alla Camera il 26 maggio 1927-V. In queste parole v'è il programma e la giustificazione della politica sociale svolta e attuata dal Fascismo in questo settore. Lo Stato fascista infatti si preoccupa del cittadino quando ancora egli esiste soltanto come eventualità o possibilità. Ed è da questo angolo visuale che lo Stato favorisce il formarsi della famiglia.

§ 1. *Per la costituzione della famiglia.*

Sin dai suoi inizi il Fascismo è stato favorevole, nettamente e inconfondibilmente favorevole, alla famiglia. I vari provvedimenti presi, da quelli contro la dissolutezza e l'immoralità a quelli tendenti a ridare prestigio e a circondare di garanzie il nucleo familiare, ne fanno ampia testimonianza. Accanto e complementare a questa vi è stata anche un'azione più diretta e più concreta, tendente all'immediata costituzione della famiglia. Già la Carta del lavoro, nel 1927, alla XXVII dichiarazione, aveva detto: « Lo Stato fascista si propone — dopo altre assicurazioni — l'adozione di forme speciali assicurative dotalizie per giovani lavoratori ». Le condizioni generali della nostra economia non hanno ancora consentito l'adozione di un provvedimento di vasta, per non

dire di portata totalitaria. Però in questi anni lo Stato ha cercato di raggiungere tale scopo sia attraverso la mutualità delle associazioni sindacali, in molti statuti delle quali è infatti previsto il concorso e l'aiuto per il caso di sposalizio dei soci, sia sopratutto, recentemente, mediante i premi dotali concessi però, per la maggior parte, anzichè all'uomo alla donna. Premi che vengono offerti dalle associazioni professionali, dall'O.N.M.I., dalle provincie, dai comuni, dalle casse di risparmio e da altri enti. Indubbiamente siamo ancora lontani da un'azione organica e sistematica. Infatti, allo Stato attuale, le erogazioni fatte dalle diverse istituzioni cadono spesso a caso, in quanto manca talvolta la possibilità di segnalazione, di indagine e di valutazione obiettiva delle effettive necessità dei richiedenti. In un'auspicabile revisione di tale materia perciò sarebbe forse il caso di affidare alle singole associazioni professionali tanto la segnalazione che l'accertamento e l'assegnazione, e, ove possibile, anche l'erogazione dei fondi necessari. Accanto ad esse dovrebbe agire, quasi come camera di compensazione, l'O.N.M.I. che dovrebbe equamente distribuire fra le varie associazioni le eventuali esuberanze. Sarebbe anche utile, in sede di accertamento, considerare le condizioni fisiologiche dei candidati onde favorire i più idonei, oltre che i più bisognosi: anche qui infatti il criterio informatore non può essere quello beneficienziario, ma essenzialmente quello sociale. E qui cade il discorso sul dibattutissimo e vecchio problema dell'eugenetica prematrimoniale. Dibattutissimo e vecchio problema perchè non è nè da oggi nè da ieri che se ne parla: già Platone infatti vi aveva annesso grande importanza. Ora, senza arrivare ad esagerazioni di principio, rimanendo sempre vicini oltre che alle esigenze della collettività nazionale a quelle individuali, ci sembra necessaria e augurabile una maggiore vigilanza sopratutto a scopo profilattico. Alcune delle esistenti istituzioni mirano indubbiamente a questo: basti pensare alla difesa della donna lavoratrice. E' però necessario, in questo particolare settore, impostare de-

finitivamente tale problema in maniera veramente organica e totalitaria e adeguatamente risolverlo, assieme e in conformità e coordinamento con quanto inerisce alla formazione della famiglia.

§ 2. *Per la esistenza e l'incremento della famiglia.*

Costituita la famiglia, lo Stato, a mezzo di istituzioni diverse, la vigila e, all'occorrenza, la aiuta. La vigila perchè si mantenga sana e onesta, la aiuta perchè diventi prosperosa: è così che le famiglie numerose vengono favorite e dispensate da imposte e da obblighi, ecc. Intorno ad esse, oltre che la simpatia e il rispetto, il legislatore ha creato infatti una particolare atmosfera di solidarietà. Tutto ciò, è vero, viene fatto e attuato, ma, chiediamo, esiste un'istituzione cui sia demandato tale compito, in modo permanente? Si risponderà: e la Congregazione di carità e l'E.O.A. e l'O.N.M.I.? Sì, l'azione di questi enti è quanto mai utile, anche efficiente, bella, e, diciamolo pure, santa, ma presentemente, almeno di fatto, ha carattere quasi esclusivamente di soccorso. Essi tutti, cioè, intervengono quando il male ha già prodotto le sue nefande conseguenze. Non esiste invece un'istituzione che, in sede di previdenza, agisca onde prevenire e, al caso, intervenire tempestivamente. Si potrà obiettare che ciò rappresenterebbe una burocrazia enorme e dispendiosa. Non crediamo. Non si dice cosa peregrina invero ricordando che la prevenzione costa sempre meno dell'assistenza. E', certo, problema di delicatissima organizzazione. Ma perchè l'O.N.M.I. non deve far ciò, sopratutto valendosi della collaborazione e dell'organizzazione dei fasci femminili, tanto più oggi che questi hanno la sezione massaie? Una tale coordinazione non potrebbe che essere utile e così anche crediamo che, in parte, essa potrebbe essere abbinata con le funzioni svolte dalle assistenti di fabbrica, la cui provvida istituzione dovrebbe anzi diventare generale e propria di tutte le associazioni professionali. E a ciò si potrebbe arrivare, crediamo fondendo il loro servizio nel Patro-

nato sociale. E' problema che, certo, va studiato, ma che comunque attende una soluzione. Non si può infatti comprendere e garantire una sana e proficua politica demografica senza un servizio sociale adeguato. Chi ha mai fatto la statistica della assistenza in Italia? Quanti miliardi? Ma quanti milioni si potrebbero risparmiare se un occhio vigile potesse tempestivamente intervenire?

§ 3. *Per la donna gestante.*

La donna, nella sua specifica figura di gestante e di madre, è dallo Stato garantita da speciali provvedimenti Anzitutto l'assicurazione maternità, che interviene a suo favore per un mese prima e un mese dopo il parto. L'O.N.M.I. poi completa la benefica azione dell'assicurazione mettendo a disposizione della gestante i suoi servizi ostetrici, le sue ambulanze, i suoi medici, la sua diretta assistenza e, al caso, le sue sovvenzioni. La esalta infine nella gloria della giornata della maternità che è stata istituita per la prima volta nell'anno XII e che d'allora viene celebrata in tutta Italia il 24 dicembre. Assicurazione e O.N.M.I. insomma vicendevolmente si completano. Esiste pur sempre però, anche qui, il problema del coordinamento. Coordinamento che, dopo le innovazioni portate alla legge del 1925, è avvenuto, in parte almeno, relativamente cioè ai rapporti con le provincie e i fasci femminili, ma che ancora manca con le congregazioni di carità, ecc. Perchè? E' forse necessario che queste sopravvivano così come sono, residui non perituri dello Stato liberale in cui sono nate? Ragioni psicologiche, e lo ha pubblicamente rilevato un sottosegretario agli interni in un discorso alla Camera, non consigliano di ritoccarne la struttura. Ma perchè esse non potrebbero diventare le collettrici della privata beneficenza che poi altre istituzioni dovrebbero incanalare e distribuire? Sono interrogativi da meditare.

§ 4. *Per il cittadino neonato.*

Criterio fondamentale del legislatore è stato e rimane pur sempre quello di non allontanare il figlio dalla famiglia.

Criterio sanissimo e ottimo, veramente commendabile. Lo Stato fascista infatti, come espressione di tipico Stato moderno, non sminuisce, nè tende a diminuire l'importanza della famiglia che rimane la base della società nazionale. Si può infatti affermare, senza tema di smentita che lo Stato, fin dove può, agisce sempre attraverso la famiglia, cui dà aiuti in natura o in denaro o in servizi. Così, ad esempio, interviene attraverso l'O.N.M.I. con visite, cure, medicinali; mediante l'E.O.A. con viveri o denaro; a mezzo della Provincia o del Comune per il ritiro in case di cura, ospedali, brefotofi; mediante le congregazioni di carità con sussidi, ecc. Da questo semplice accenno è però evidente che le istituzioni e gli enti che intervengono e provvedono sono molti, anche troppi, con la conseguenza che i doppioni inutili non sono pochi e le dispersioni di mezzi e di energie considerevoli. Tutti questi servizi invece dovrebbero venire coordinati e affidati all'O.N.M.I., facendo funzionare le provincie, i comuni, l'E.O.A. e le congregazioni di carità, da enti collettori di mezzi e, se mai, al caso e ove ne abbiano la possibilità, di accertamento e di segnalazione, assieme alle associazioni professionali alle quali tale compito dovrebbe spettare in via ordinaria.

A. Per l'illegittimo e l'esposto.

Lo Stato non li ha nè ignorati nè dimenticati. Però succede spesso che i genitori naturali non vogliono legalizzare la loro unione in quanto la madre verrebbe a perdere il sussidio concessole. Qui pertanto il problema è duplice: anzitutto non è nè onesto, nè logico, nè sopratutto socialmente utile favorire l'illegittimo nei confronti del legittimo; secondariamente bisogna favorire la legittimazione anche, al caso, lasciando intatto il sussidio.

Il problema degli illegittimi, che in questi ultimi anni, nonostante le provvidenze prese, continuano ad aumentare, dimostra per un altro verso come sia giunto il momento di

concedere la ricerca della paternità. Solo così, crediamo, si potrà, in parte almeno, ovviare a tale increscioso fatto e vi si potrà ovviare ancor meglio quando questo provvedimento sarà abbinato con quello dell'istituzione, che oggi è reclamata dal nostro ordinamento sociale, della piccola adozione. Essa infatti è perfettamente consona al concetto che il Fascismo ha della famiglia e della sua funzione, anzitutto sociale prima che individualistica.

B. Per l'orfano.

Anche per esso, come abbiamo visto precedentemente, esistono istituzioni, sia per il ricovero che per l'istruzione, ecc.

§ 5. *Per il cittadino infante.*

Per esso lo Stato ha istituito gli asili, i nidi, le colonie marine, o montane, o lacuali, o elioterapiche. Ad esso dà cure ospitaliere, ecc., ma anche qui tale compito è di tutti e di nessuno. Lo assolvono l'O.N.M.I. con i nidi, le associazioni anch'esse con i nidi per le proprie operaie, le provincie, l'E.O.A. con le colonie, i comuni con gli asili, ecc. E' così che avviene che, mentre in determinate zone, o comuni o città, tale compito è assolto in modo perfetto e completo, altrove non vi si accudisce per nulla. E questo non è solo problema di mezzi. E' sopratutto di organizzazione e di distribuzione organica di mezzi. Se esiste l'O.N.M.I. perchè anche tale compito non deve essere affidato proprio ad essa? Penseranno i comuni, le provincie, le associazioni professionali, ecc. a raccogliere i mezzi, ad accertare le necessità e a segnalare i casi dei bisognosi. All'Opera invece spetti il compito squisitamente tecnico della previdenza e dell'assistenza, coi nidi, gli asili, le colonie, ecc. E sopratutto l'Opera sia messa in condizione di seguire tutti i giovani indistintamente sino al quinto anno compiuto, cioè sino al momento in cui altra organizzazione debba prendere in forza tali giovinetti.

Di alcune considerazioni sull'azione previdenziale e assistenziale dello Stato sino al quinto anno.

Dopo quanto abbiamo accennato ci sembra di poter arrivare alle seguenti conclusioni.

1) Lo spirito e la lettera del nostro ordinamento sociale si basano tuttora e sempre sulla famiglia, non solo come a fonte naturale del cittadino ma anche come a sua migliore e, fondamentalmente, insostituibile tutrice e formatrice e come a suo naturale e legittimo presidio nel difficile momento dalla nascita e dopo questa.

2) Lo Stato, attraverso ai suoi organi e alle istituzioni allo scopo create, di regola, non interviene in via sostitutiva, ma in via complementare, cioè quale complemento necessario alle manchevolezze e alle insufficienze della famiglia, alla quale si sostituisce ove soltanto ne sia necessitato dall'assoluta incapacità di essa ad assolvere il proprio compito.

3) Si rende necessario un organico riordinamento di tutte le istituzioni cui lo Stato ha demandato tale compito complementare o sostitutivo, nel senso di estendere l'azione e le mansioni dell'O.N.M.I. affidandole, con giurisdizione provinciale, l'istituzione e la gestione di tutti i servizi inerenti ai due accennati compiti. L.O.N.M.I. dovrebbe così impostare e risolvere il problema tecnico, in prima linea della previdenza e, secondariamente, con la collaborazione tecnica di altre istituzioni, quello assistenziale, prima, al momento, e dopo la nascita del neo cittadino e sino al 5° anno compiuto, nonchè, s'intende, della formazione e della conservazione della famiglia. La segnalazione dei relativi casi e l'accertamento ci sembra debbano essere fatti, in via ordinaria, dalle associazioni sindacali e, in via secondaria, dai comuni, le provincie, l'E.O.A. La raccolta dei fondi attraverso questi stessi enti, i quali dovrebbero pensare solidalmente alle spese generali dei servizi dell'Opera, mentre che al rimborso delle spese per i singoli beneficiati, come oggi avviene per gli ospe-

dali, dovrebbero pensare in primo luogo le associazioni professionali e, nell'impossibilità di queste, i Comuni o le Provincie.

4) L'iscrizione nei registri dello stato civile dovrebbe importare contemporaneamente e d'ufficio l'iscrizione all'O.N.M.I., presso la quale dovrebbe avere inizio l'iscrizione del libretto matricolare del neo cittadino, libretto che, con tutti i dati personali, fisici, psicologi, professionali, ecc. dovrebbe, seguendo il cittadino in tutta la sua vita, rispecchiarne fedelmente tutti i momenti ed aspetti salienti e rilevanti.

5) Le condizioni della società moderna pongono l'infante nella condizione di una formazione psicofisiologica più rapida: da ciò sorge il problema se non sia il caso, prima del raggiungimento del 6° anno, di iniziare il bimbo ad una formazione spirituale. In proposito il sistema Montessori insegna e vari esperimenti dimostrano l'attualità di questo problema che oggi non è ancora forse maturo ma che è il caso di approfondire onde vederne tutte le possibilità.

6) Per il legislatore crediamo si ponga il problema di un'attenta considerazione dell'opportunità di accogliere nel nostro diritto la ricerca della paternità e l'istituto della piccola adozione dando alla famiglia un più ampio respiro e sopratutto una impostazione meno individualistica e più sociale e pertanto rispondente allo spirito e all'indirizzo del tempo e dei principî fascisti.

7) Si rendono anche opportuni la revisione e l'aggiornamento delle congregazioni di carità, come enti collettori della beneficenza privata onde renderle se mai accertatrici e segnalatrici delle necessità assistenziali di asindacati, apolidi, ecc.

8) Infine si pone la necessità dell'attrezzatura e del funzionamento delle associazioni sindacali in base alla legge del 3 aprile 1926 e alle dichiarazioni XXVI, XXVIII, XXIX della Carta del lavoro.

Capo II. L'azione previdenziale e assistenziale dello Stato dal sesto al quattordicesimo anno.

In questo periodo, particolarmente delicato e difficile per la formazione oltre che fisica, morale, intellettuale e professionale del cittadino, sono fondamentalmente tre le istituzioni che presiedono al suo sviluppo e provvedono alle sue necessità e ai suoi bisogni, intervenendo volta volta in sede di previdenza e di assistenza. E sono: la famiglia, l'O.N.B. e la scuola. La prima e la seconda provvedono alla formazione e allo sviluppo fisico-morale-nazionale, la terza invece alla sua formazione intellettuale e professionale.

§ 1. *Per la formazione e lo sviluppo fisico, militare, morale e nazionale.*

Abbiamo detto che sono due le istituzioni che vi provvedono e cioè: famiglia e O.N.B. Qui non avviene, come nel periodo precedente in cui spettava, in via ordinaria, alla famiglia e, solo in via straordinaria, all'O.N.M.I., intervenire in sede previdenziale e assistenziale. In questo periodo invece tale compito è affidato ad ambedue queste istituzioni, le quali perciò agiscono non in via sussidiaria sebbene complementare. E ciò perchè il legislatore ha ritenuto che la famiglia, anche la migliore e la più perfetta, non sia in condizione di assolvere di per sè a tale compito. Ci sono infatti mansioni e competenze che fatalmente esulano dall'ambito familiare e non possono che essere affidate a istituzioni specifiche, a ciò predisposte e a ciò adeguatamente attrezzate. Ecco perchè, accanto all'azione necessaria, utile, insostituibile della famiglia, interviene l'azione egualmente necessaria, utile e insostituibile dell'Opera Balilla. La quale però oggi non può assolvere appieno tale compito, in primo luogo perchè il legislatore ha stabilito che ad essa vengano i giovani solo all'8° anno e secondariamente perchè non ha ancora sanzionato l'obbligatorietà dell'appartenenza per tutti i giovani (il che avverrà però colla legge sull'istruzione pre-

militare testè approvata in progetto dal Consiglio dei Ministri). Di fatto però, bisogna riconoscerlo, i giovani già oggi entrano nell'Opera prima dell'8° anno e, si può dire, che la gran parte, se non quasi tutti vi sono inquadrati. Ciò però conforta appieno la tesi delle necessità che il legislatore codifichi tale tendenza.

E' inutile dire dei compiti della famiglia e di come e in quanto essa li assolve. E' invece il caso di soffermarsi sull'attività dell'Opera Balilla, della quale abbiamo già estesamente detto in modo sistematico, ma la cui azione nella dinamica sociale presenta lacune e inconvenienti, nonchè necessità di coordinamento che è opportuno far presenti. Non vogliamo dire dell'attività sportiva che, nel suo aspetto di intervento preventivo, raggiunge lo scopo e lo farà ancor meglio domani quando l'esperienza avrà portato a quelle leggere modificazioni e a quei necessari perfezionamenti che sono logici quanto normali. E' invece nel lato previdenza e assistenza medica e sanitaria, ospitaliera e climatica che forse si rende necessaria una revisione: oggi infatti, in via ordinaria, le visite mediche vengono fatte nelle scuole dai medici condotti nei limiti e per gli scopi stabiliti dalla legge sanitaria. E' troppo poco, anzitutto perchè molte volte i medici condotti non possono fare neanche quel poco che la legge prescrive, ma sopratutto perchè il medico condotto non è il più adatto a giudicare i bambini. Infatti i giovani dai 6 ai 14 anni, in questa età della formazione e dello sviluppo, hanno bisogno di un occhio esperto, specializzato e vigile. Non il medico condotto deve visitare — quando lo fa — le scuole; ma medici specializzati per bambini devono, al momento dell'entrata del giovanetto nella scuola primaria, fargli una visita minuta e accurata riportandone gli estremi nel libretto personale del bimbo. Così lo Stato potrà rendersi conto e controllare sino dall'inizio le condizioni fisiche e morali del bimbo, che poi seguirà in modo sistematico con visitatrici e con altre periodiche visite del medico. E tale compito a chi deve essere affidato se non all'O.N.B., la quale

perciò dovrebbe avere un proprio corpo specializzato di dottori e di visitatrici. Come necessario complemento dovrebbe avere poi dispensari di medicinali e ambulatori, cliniche, ecc. Cioè, insomma, una sua propria organizzazione adatta e adeguata alle necessità previdenziali e assistenziali della gioventù dal 6° al 14° anno. E così, ancora all'O.N.B. dovrebbe spettare l'istituzione e la gestione delle colonie climatiche, sia marine, che montane o lacuali o elioterapiche. Egualmente all'Opera dovrebbe essere affidata anche di fatto la gestione dei doposcuola, degli asili, insomma di tutte quelle istituzioni che oggi raccolgono i giovani dai 6 ai 14 anni. In tale modo tutte queste diverse istituzioni, dagli E.O.A., agli asili, agli oratori, ecc. che oggi si occupano dei bimbi dovrebbero cedere la gestione di tutti i loro diversi servizi all'O.N.B. E anche qui, in primo luogo i sindacati, secondariamente i comuni, le provincie, l'E.O.A. e le congregazioni di carità e altre istituzioni del genere dovrebbero funzionare solo da enti collettori dei mezzi che dovrebbero poi passare all'O.N.B. In special modo poi i sindacati, l'E.O.A. e i comuni dovrebbero funzionare in sede di accertamento per la segnalazione dei bisognosi di assistenza. E' questo un riordinamento che oggi s'impone onde evitare dispersioni inutili, ma sopratutto allo scopo di eliminare l'attuale impossibilità di veramente seguire, in via previdenziale e poi in quella assistenziale, i giovanetti dal 6° al 14° anno. Poichè è certo che oggi sia l'O.N.B., sia i patronati, che tutte le altre istituzioni, di fatto non assolvono che in parte tale importantissimo e necessario compito.

§ 2. *Per la formazione intellettuale e professionale.*

L'intervento dello Stato nell'istruzione è squisitamente previdenziale. Esso infatti interviene onde preparare il cittadino alle esigenze della vita, onde elevarlo, onde insomma evitare, attraverso questo mezzo, sia la sua ignoranza che la sua impreparazione o inconsapevolezza di fronte alle diverse necessità della vita collettiva.

Nello Stato fascista è alla scuola che è affidato tale compito. Alla scuola primaria e alla scuola di avviamento che prendono il bimbo a 6 anni e lo portano obbligatoriamente sino al 14°. Data la natura di questa specifica azione dello Stato, senza entrare nel merito dei programmi e degli insegnamenti, delle riforme e degli indirizzi, riteniamo non inutile fare alcune osservazioni.

La scuola primaria, che prepara il giovane che abita in città, può avere le medesime caratteristiche di quella che prepara il contadino? Già attualmente il legislatore si è reso conto di queste diversità e ha previsto differenze nell'impostazione e nei programmi. E' un problema però che va affrontato in pieno e non coi ritocchi e i contentini. Sedi, programmi, insegnanti: in questo trinomio va riveduto questo problema di eccezionale importanza. Il contadino deve avere infatti il suo maestro: un maestro cioè che gli faccia amare la terra e la campagna, che ad essa lo leghi e lo affezioni, nello stesso tempo istruendolo a vincerle e a dominarle. Oggi invece siamo ben lontani da questo: il maestro sdegna la sede rurale e appena può se ne allontana. Quale fede, quale amore, quale interessamento può infondere nei suoi piccoli allievi?

Esiste poi per la scuola primaria un altro problema: quello della selezione. E' da qui che essa deve cominciare. In uno Stato gerarchico come il nostro è questo un problema della massima importanza: dalla sua sana e iniziale impostazione si deve avere la garanzia che lo Stato non diventi il monopolio di caste, di classi, di gruppi o di indirizzi. Tale selezione oggi esiste? No! Il giovanetto dovrebbe invece avere il suo libretto individuale: in esso il maestro dovrebbe segnare le attitudini che si possono notare nel bimbo onde poi indirizzarlo per una o per l'altra via. E qui entriamo nel dibattutissimo campo dell'orientamento. Nell'orientamento noi crediamo quando, s'intende, esso sia completo, cioè sintetico e non analitico. Ed è solo dopo questa prima selezione che il giovanetto potrà essere orientato verso la scuola

classica o la scuola tecnica. E' infatti al termine della scuola primaria che è deciso il destino del cittadino: o scuola di avviamento e perciò professioni manuali e tecniche, o scuola classica. Oggi invece chi decide è la condizione della famiglia: condizione sociale o economica. Le qualità o le possibilità dell'individuo non sono per nulla soppesate o ben poco. Ciò è profondamente antisociale e imprevidente. Infatti il cittadino che è stato avviato verso una carriera per la quale non ha attitudini, sarà domani uno spostato, un infelice e perciò un disoccupato e un malcontento, necessariamente e fatalmente a carico della società. Anche qui ritorna vero il monito: quanto si spende in previdenza si risparmia le mille volte in assistenza.

Oggi la scuola di avviamento professionale, è noto, è ordinata su tre tipi: rurale, artigiano-industriale e commerciale. Anche qui, a parte ogni considerazione sulla rispondenza dei programmi e dell'attrezzatura di tali scuole alle condizioni e alle necessità della nostra economia, risorge il problema dell'orientamente. Chè non si tratta soltanto di avviare il giovanetto verso la professione più rispondente ai suoi dati psicofisiologici ma, attraverso i poli attitudinali, avviarlo anche verso quel mestiere le cui condizioni di domanda-offerta consentano un impiego. Ecco perciò come a questo punto si rende necessaria la collaborazione fra scuola e associazioni professionali, meglio ancora con le corporazioni, le quali dovrebbero dare alla scuola le percentuali di assorbimento del mercato onde dalla stessa non vengano inutilmente licenziati giovani professionalmente ottimi ma che mai potranno impiegarsi. E questo contatto si rende anche necessario per fissare i diversi tipi di scuola da istituire nei vari luoghi e le corrispondenti specializzazioni, che devono trovare loro ragion d'essere sopratutto nelle necessità economiche locali.

Di alcune considerazioni sull'azione previdenziale e assistenziale dello Stato dal sesto al quattordicesimo anno.

Conchiudendo pertanto si può affermare, a ragion veduta, che in questo periodo della vita del cittadino, la cui figura rimane sempre quella di uno che deve essere formato ed educato, preparato ed avviato alle esigenze della vita statuale, lo Stato ha affidato essenzialmente a tre istituzioni il compito dell'inquadramento, della previdenza e dell'assistenza. Famiglia, O.N.B., scuola, come abbiamo visto, nelle loro linee fondamentali funzionano. Si rendono opportune — è vero — modifiche e anche riforme. La base però c'è e si tratta di costruire su di questa, non di capovolgere situazioni. Non sovvertire, ma perfezionare, intelligentemente sì, ma in linea di continuazione del già fatto e già esistente.

Riassumendo si può richiamare l'attenzione del legislatore sull'opportunità di considerare le seguenti proposte:

1) Rendere obbligatorie, come già detto, per tutti i giovanetti dai 6 ai 14 anni, l'iscrizione e la partecipazione all'O.N.B., anticipando pertanto l'ammissione dall'8° al 6° anno.

2) Affidare all'O.N.B. l'istituzione e la gestione di tutti i servizi generici di previdenza e di assistenza inerenti alla gioventù, togliendoli agli enti che attualmente li gestiscono. Ai sindacati, che in tal modo vedrebbero riconfermate le loro funzioni assistenziali, rimarrebbero sempre connessi i compiti di enti collettori, di accertamento e di segnalazione; analoga figura e funzione dovrebbero avere i Comuni, le Provincie e l'E.O.A.

3) Considerare l'utilità di una riforma organica dell'istruzione primaria e professionale; in base alla quale, all'O.N.B., oltre agli attuali compiti potrebbe venire affidata la gestione e la responsabilità delle scuole primarie statali, classificate e non, dando a quelle di avviamento professionale e alle scuole medie tecniche di primo grado una dire-

zione speciale, se non addirittura una configurazione autonoma, di concerto tra il Ministero dell'E. N. e quello delle Corporazioni, affidando cioè a quello le direttive inerenti alla preparazione generale e a questo quelle relative più propriamente alla professione. E ciò allo scopo di rendere queste scuole veramente preparatorie alla vita o alle scuole di grado medio superiore e oltre.

4) Fare della scuola primaria il primo organo di selezione della vita statuale coordinandone i risultati con quelli dell'O.N.B. e registrandoli nel libretto personale del giovane.

5) Dare specifica particolare fisionomia alla scuola primaria rurale distinguendola, per le sue speciali esigenze, da quella cittadina.

6) Riconoscere e far riconoscere nella sua giusta importanza sociale l'orientamento professionale, che deve essere praticato attraverso gabinetti e personale specializzato sin dalla scuola primaria, onde arrivare a una giusta e obiettiva prima selezione, e che deve assurgere a principio regolatore nella scuola di avviamento onde indirizzare, attraverso le polivalenze attitudinali, alle professioni e ai mestieri subiettivamente più adatti e obiettivamente recettivi i giovani al loro 14° anno.

Capo III. L'azione previdenziale e assistenziale dello Stato dal quindicesimo al ventunesimo anno.

E' questo il periodo della sutura. I giovani che all'anno 15° hanno terminato la scuola di avviamento professionale, in parte continuano negli studi, iniziando le scuole medie tecniche di 2° grado, ma nella grande maggioranza vanno al lavoro. E' così che in questo periodo, che va dai 15 ai 21 anni, possiamo distinguere due grandi categorie di giovani: quelli che entrano nel mestiere e quelli che proseguono negli studi. I primi, pur non essendo ancora completamente preparati e idonei alle esigenze della vita, cominciano già ad essere, al-

meno in parte e con opportuni temperamenti, dei produttori. Questi invece continuano nella loro posizione di cittadini che devono essere preparati e pertanto in tutto improduttivi. E' questo perciò un periodo particolarmente complesso: questa distinzione e questa duplice figura dei giovani implicano infatti problemi di soluzione non semplice e spesso non felice, come del resto potremo rilevare da quanto stiamo per esporre.

§ 1. *Per il cittadino che studia.*

Del giovane, che al 15° anno continua negli studi e fin tanto che rimane in questi, si occupano volta volta, in sede previdenziale e in sede assistenziale, istituzioni e associazioni molteplici. Dalla famiglia, cui lo Stato lascia sempre il compito generico degli alimenti e dell'assistenza, all'O.N.B. che inquadra il giovane sino al 18° anno, quale avanguardista, e si interessa della sua educazione fisica e morale, ai F.G.C. che prendono il giovane al 18° anno e lo accompagnano sino alle soglie della maturità continuando la funzione prima esplicata dall'Opera Balilla, ai G.U.F. che a loro volta analogamente si occupano dei giovani universitari arrivati agli studi superiori; alla scuola nei suoi diversi tipi, da quella media tecnica alla media classica, agli istituti superiori; all'Ente E.O.A. che dà sussidi e contributi; alle associazioni sindacali che offrono aiuti e borse di studio; all'Opera universitaria; alla mutualità scolastica; ad enti diversi che erogano borse di studio, ecc.

Come si vede gli interventi non sono pochi e neanche modesti. Una statistica forse porterebbe a delle cifre più che rilevanti; basta infatti pensare, ad esempio, che lo studente di un istituto superiore costa da un minimo di circa 5-6 mila lire a 10 e rimborsa, con le tasse, soltanto 500-1000 o 1500 lire. Ogni padre di famiglia poi sa quanto costa l'istruzione di lire. Ogni padre di famiglia sa quanto costa l'istruzione di un figlio sino al completamento degli studi universitari. Qui si parla di circa 100.000 lire per la famiglia e altrettante

se non più per lo Stato e i vari enti intervenenti. Magari con il brillante risultato che poi questo stesso giovane sia costretto ad entrare in un impieguccio da 300-400 lire, in modo da non pagare neanche gli interessi del capitale impiegato per la sua educazione ed istruzione. E ciò è dovuto al fatto che in questo particolare settore siamo ancora ad uno stato di quasi disorganizzazione. I giovani infatti studiano, cioè sono avviati agli studi o messi nelle condizioni di continuare negli stessi, dopo una selezione fondamentalmente imperfetta perchè unilaterale insufficiente in quanto inadeguata. Da ciò le conseguenze che si sanno. Ora, senza arrivare al numerus clausus degli ammittendi in un determinato tipo di scuola, bisogna fare della scuola una cosa viva mettendola e sopratutto mantenedola in continuo e costante contatto con la vita, e ciò potrà verificarsi quando in essa sarà sistematicamente praticato l'orientamento professionale, e anche pertanto nella scuola media di 2° grado e negli istituti superiori, onde ottenere una vera e fondata selezione, che sarà perfetta e completa quando terrà conto anche dei dati delle corrispondenti istituzioni per la formazione fisica, morale e nazionale. Ma dovranno a tale scopo anche essere mantenuti costanti i contatti con le associazioni professionali e con i relativi organi dello Stato, onde immettere nei vari campi del lavoro un numero di selezionati e idonei, se pure leggermente maggiore del necessario, in ogni modo non eccessivamente esuberante. Ma per arrivare a ciò è necessario riformare adeguatamente tutta l'organizzazione e l'ordinamento delle nostre scuole. Come anche è necessario rivedere e organizzare le istituzioni che provvedono all'educazione fisica e morale di questa gioventù. Si può dire, accennando alle maggiori, che attualmente tre sono le istituzioni che hanno questo compito: O.N.B., F.G.C. e G.U.F. Tutte e tre queste istituzioni, pur avendo delle benemerenze e pur svolgendo un'attività e un'azione pur sempre utile, sono necessariamente insufficienti alla bisogna affidata loro dallo Stato: è così che loro azione, in sede di previdenza, è modesta; infatti i con-

trolli profilattici, medici e sanitari mancano o quasi; la cura degli organizzati poi è necessariamente limitata e l'azione assistenziale non può essere che embrionale. Insomma la loro azione, per una completa e organica educazione fisica, morale e nazionale della gioventù, in continuazione di quella svolta sino al 14° anno, è inadeguata e pertanto manchevole. A ciò poi si aggiunga la dispersione delle forze e la formazione di caste chiuse che fatalmente sono i corollari dell'attuale stato di fatto. Infatti moltissimi sono i balilla che, compiuto il 14° anno, pur continuando negli studi, non passano nell'organizzazione degli avanguardisti; non parliamo poi di quelli che abbandonano gli studi per andare al lavoro che sono nella grande maggioranza perduti per l'organizzazione. E così è analogamente per i F.G.C. In essi entrano infatti solo i giovani che vanno al lavoro: fino a ieri ne erano completamente assenti gli studenti e oggi, pur essendovi inquadrati quelli medi, costituiscono nell'organizzazione una parte a se stante, così che l'istituzione manca anche in questo allo scopo, poichè crea una netta, marcata separazione fra giovani lavoratori e giovani studiosi, con il pericolo sociale che ben e facilmente si può immaginare.

Ecco pertanto, se alle ragioni prima accennate aggiungiamo queste ultime, la necessità di una istituzione per l'educazione fisica e morale che inquadri tutti i giovani, e perciò lavoratori e studiosi, dal 15° al 21° anno. Nell'organizzazione stessa si potranno poi distinguere in separate sezioni i giovani dal 15 ai 18 anni, e quelli dai 18 ai 21. Questa organizzazione naturalmente dovrebbe assolvere, mutatis mutandis, analogamente a quanto dai 6 ai 14 anni per l'O.N.B., un'azione sistematica e organica di previdenza e di assistenza, con mezzi, uomini e attrezzatura adeguata. Dovrebbe anche collaborare con la scuola per la selezione dei migliori e la enucleazione dei primi quadri della classe dirigente. Crediamo infine che con essa solo si potrà avere la garanzia di un complesso adeguato e totalitario di previdenza e di assistenza e si otterrà la fusione delle classi e

delle categorie, mediante la loro reciproca conoscenza, valutazione, considerazione, ciò che in questo periodo è particolarmente importante. Anche qui, sindacato, provincia, comune, E.O.A., ecc. dovrebbero intervenire svolgendo la loro attività analogamente a quanto si è visto nel periodo precedente per l'O.N.B. Non è infatti il caso di dare, neanche per la categoria dei lavoratori, dei compiti assistenziali ai sindacati o ai dopolavoro in quanto i giovani hanno bisogno di speciali cure e di un'organizzazione adeguata alle specifiche esigenze psico-fisiologiche di questo speciale periodo della loro vita.

§ 2. *Per il cittadino che lavora.*

Cosa fa lo Stato per i giovanetti che vanno al lavoro, appena la legge lo consente, cioè compiuto il 14° anno e terminata la scuola di avviamento? Anch'essi, è vero, hanno una famiglia alla quale lo Stato demanda il generico compito previdenziale e assistenziale. Ma è una famiglia modesta, non certo agiata, se deve mandare al lavoro questi giovanetti; spesso anzi povera. Pertanto maggiori mezzi dovrebbero essere concessi alle istituzioni a ciò preposte onde compensare questo limitato o mancato intervento della famiglia. Invece accade proprio l'opposto: questi giovanetti sono i più trascurati. Ma dove dovrebbe risiedere la loro naturale tutela? Nel sindacato. Certo. Ma all'infuori di quanto le associazioni professionali fanno in genere per tutti i lavoratori della categoria, questi giovani nulla hanno. Ma, oltre a questa generica tutela, che il cittadino ha nella sua veste di produttore, non dobbiamo dimenticare che ci troviamo di fronte a dei giovani e, come tali, bisognosi di speciali attenzioni e cure. Abbiamo detto che finita la scuola di avviamento, usciti dall'O.N.B. come balilla, la gran parte di questi giovani si perde e non viene più inquadrata, quindi di fatto manca anche l'istituzione che promuova la loro educazione morale, fisica e nazionale. Ai 18 anni, è vero, in parte, ritorneranno ad essere inquadrati nei F.G.C. ma ab-

biamo già detto come l'azione di questi sia attualmente unilaterale e incompleta. Ecco pertanto presentarsi la necessità di quell'istituzione, cui già abbiamo accennato parlando degli studenti, che abbia mezzi idonei e sia in grado di continuare l'azione incominciata prima dall'O.N.B. Deve essere un'istituzione, l'abbiamo visto, totalitaria e i sindacati dovrebbero metterla in condizione di avere nel proprio seno tutti i giovani lavoratori, distinti in due organizzazioni, cioè dai 14 ai 18 anni e dai 18 ai 21.

Non basta però. Bisogna anche che lo Stato provveda al completamento dell'istruzione professionale di questi giovani. Ma a chi deve spettare? Il legislatore vi ha accennato nella legge e nel regolamento del 1926 e nella Carta del lavoro, e, di fatto, esistono scuole serali e festive. Ma anche qui siamo ancora lontani, non dico dalla perfezione, ma dalla normalità. Bisogna infatti, anzitutto, che a queste scuole i giovani siano messi in condizione di potervi andare, e ciò si potrà ottenere quando verranno fissati, d'accordo con i datori di lavoro, opportuni orari di lavoro; bisogna poi che queste specialmente siano scuole adatte e utili e perciò aderenti alla vita del nostro tempo e alle necessità dei luoghi. Lo Stato, è vero, per queste scuole ha creato degli organi speciali: i consorzi provinciali per l'istruzione tecnica, organi che però, almeno sino ad oggi, si sono dimostrati poco efficienti. Forse è il caso di ricondurre queste scuole alla direzione speciale che abbiamo già ricordato a proposito delle scuole di avviamento professionale, se non addirittura a una direzione generale dipendente dal Ministero delle corporazioni. Certo è, in tutti i casi, che il legislatore non può non vedere l'opportunità di ristudiare tutta questa materia sia nei riguardi dell'istituzione di una speciale organizzazione per l'educazione fisica e morale, sia per dare a questi giovani scuole pratiche ed utili.

Di altri benefici provvedimenti godono infine questi giovanetti lavoratori: cioè lo Stato, preoccupato del loro sviluppo fisiologico, ha loro inibito una lunga serie di lavori

sino ai 18 anni e altri, benchè in numero ridotto, sino alla maggiore età.

Di alcune considerazioni sull'azione previdenziale e assistenziali dello Stato dal quindicesimo al ventunesimo anno.

Dopo quanto abbiamo detto possiamo ripetere quanto avevamo precedentemente accennato: che cioè le istituzioni sociali che promuovono la formazione, l'educazione e l'istruzione del cittadino dal 15° al 21° anno sono disorganizzate e vanno perciò rivedute e riordinate facendo sempre perno essenzialmente su tre di esse: la famiglia, la scuola (tecnica-classica), e un'istituzione totalitaria per l'educazione fisica e morale dello studente e del lavoratore.

Crediamo perciò di poter riassumere nei seguenti punti le innovazioni da apportare nella nostra legislazione:

1) La scuola, da quella media di 2° grado, sia classica che tecnica, agli istituti superiori, va riveduta sopratutto allo scopo di garantire l'orientamento professionale e consentire, d'accordo con l'istituzione per l'educazione fisica e morale, di arrivare ad una effettiva e fondata selezione.

2) Le scuole professionali, serali e festive, vanno ricondotte a una direzione adeguata e adatta a farle funzionare ed assolvere lo scopo per cui sono sorte.

3) L'O.N.B., i F.G.C. e i G.U.F. così come sono, pur riconoscendo la loro attività, esplicano nel loro insieme una azione disordinata e inadeguata al raggiungimento di una buona educazione fisica e morale della gioventù: vanno pertanto sostituiti da un'istituzione totalitaria, che accomuni studenti e lavoratori, che sia obbligatoria, che accentri, coordini, istituisca e gestisca tutti i servizi sportivi, mutualistici, preventivi e assistenziali a favore di questi giovani. I mezzi di tale organizzazione dovrebbero venire forniti, per la relativa quota parte, dalle associazioni sindacali, dai Comuni, dalle Provincie, dagli E.O.A. e dalle congregazioni di carità, che

funzionerebbero così da organi collettori e anche di accertamento e segnalazione dei bisognosi e meritevoli, analogamente cioè a quanto detto precedentemente per l'O.N.B.

4) I sindacati, nel mentre dovrebbero provvedere alla normale assistenza dei giovani esclusivamente in quanto produttori, d'accordo con il M.E.N. dovrebbero riordinare le scuole professionali, e sovvenire in parte alle spese generali dell'istituzione per l'educazione fisico-morale. Dovrebbero poi, di fatto, istituire le sezioni apprendisti e funzionare adeguatamente nella azione loro demandata dalla Carta del lavoro e dalla legge 1926.

5) I dopolavoro, come si dirà adeguatamente più in là, crediamo sia opportuno vengano assorbiti come attività dai sindacati, costituendo soltanto a Roma e nei capoluoghi di provincia organi direttivi e di collegamento.

6) Salve restando le disposizioni circa la limitazione del lavoro dei giovani sotto i 18 e sotto i 21 anni, dovrebbero essere segnati, eventualmente, sul libretto personale del giovane quei lavori, cui la sua costituzione, in linea permanente o temporanea, non è adatta: ciò naturalmente a completamento della sua tutela e pel suo sviluppo psico-fisiologico.

CAPITOLO SECONDO

LA POLITICA SOCIALE PER IL CITTADINO PRODUTTORE.

PRELIMINARI.

Al 21° anno di età la figura e la posizione del cittadino cambiano radicalmente. Il legislatore parte dalla presunzione che, al raggiungimento di questa età, egli sia maturo, in tutti i sensi, da quello fisiologico a quello morale, professionale, ecc. Se fino a ieri erano famiglia e società a dare al cittadino i mezzi necessari per la sua formazione e il suo sviluppo fisico, morale e professionale, a partire da questo momento tale dovere cessa. Il cittadino ha avuto tutto quello che doveva e poteva avere, è stato messo nelle migliori e più idonee condizioni per affrontare la vita. Ora non deve più ricevere, soltanto ricevere, ma deve cominciare a dare. E' da questo momento che cominciano i suoi doveri verso la collettività statuale e che egli assolverà, sia prestando il servizio militare, sia pagando le imposte e adempiendo ai diversi altri relativi obblighi, sia costituendosi una famiglia: chè anche questo della costituzione della famiglia è un dovere che il cittadino ha di fronte alla società. Il legislatore anzi ha fissato un limite per l'adempimento di esso e, ove il cittadino non lo osservi, al 25° anno ecco che sarà costretto a pagare l'imposta dei celibi. La prassi però già dimostra che l'inadempienza e l'inosservanza di questo dovere comportano anche altre conseguenze di diverso ordine: e cioè l'esclusione o l'allontanamento da determinati posti di responsabilità e da speciali incarichi, nonchè un trattamento generico di posposizione che è perfettamente giustificato, in linea morale e giuridica, dal mancato adempimento di questo dovere. Come infatti il cittadino che non presta servizio mi-

litare o che non paga le imposte è colpito direttamente o indirettamente, così egualmente deve avvenire per il cittadino che non vuole — non che non può — formarsi una famiglia. Se oggi ancora il legislatore non ha fissato le responsabilità che tale inadempienza comporta, la prassi già l'ha posta e forse fra non molto il legislatore stesso riterrà opportuno di intervenire codificandola.

Insomma, una volta raggiunta la maggiore età, lo Stato non guarda più al cittadino come all'individuo che deve essere avviato e preparato alle necessità e alle esigenze della vita collettiva, ma come ad un individuo maturo e che pertanto deve cominciare a rendere. Cioè da questo momento, fatte salve le eccezioni che abbiamo viste, lo Stato guarda al cittadino come a un produttore e in tanto lo riconosce e lo tutela in quanto tale egli sia e continui a mantenersi. Il Duce ha detto un giorno che la Nazione italiana deve essere una Nazione di produttori. E' in questa affermazione la precisa e incisiva sintesi di questo concetto. E infatti questo è ormai uno dei principî generali della nostra legislazione. L'individuo invero che entri e rimanga nella vita della collettività nazionale senza avere o mantenere tale specifica fisionomia, già oggi ma ancor più domani, non avrà la possibilità di mantenervisi e conseguentemente non sarà considerato come cittadino e perderà, in quanto ha mancato ai suoi doveri, ogni diritto a tutte le garanzie costituite e predisposte in suo favore dallo Stato.

Ma a questo punto sorge un quesito: verso il cittadino, che al 21° anno è diventato produttore, lo Stato cessa dall'avere ogni obbligo di assistenza sistematica o per lo meno ogni obbligo previdenziale? La risposta non può essere assoluta. Lo Stato cessa invero dall'avere nei confronti del cittadino tutti quei doveri che verso di lui aveva avuto sino alla maggiore età e che erano inerenti al suo sviluppo e alla sua formazione fisica, morale e professionale; ma a questo punto sorgono per lo Stato altri obblighi che ineriscono alla figura del cittadino in quanto produttore: ecco perciò dove si deve

esplicare l'azione sociale dello Stato, ecco dove e in quanto si deve fare sentire permanentemente la sua azione previdenziale e assistenziale. Cioè lo Stato deve anzitutto pensare a sistemare nel quadro della vita e dell'attività collettiva il cittadino onde fargli avere quel giusto posto che si compete alla sua preparazione e alle sue qualità, e ciò nel reciproco interesse della collettività e del cittadino stesso. Ma l'azione dello Stato, e per esso, direttamente, dei suoi organi o, indirettamente, delle istituzioni a ciò preposte, non si può limitare a questo: bisogna anche che esso segua il cittadino in questa sua attività garantendogli una tutela tale che gli dia sicurezza e tranquillità e la costante sensazione della solidarietà nazionale.

In questi due compiti essenziali perciò si precisano le funzioni previdenziali e assistenziali dello Stato verso il cittadino produttore e noi le studieremo nel loro dinamico comporsi e attuarsi, specificatamente nei confronti del cittadino produttore in quanto uomo e in quanto donna e in quanto uniti dal vincolo matrimoniale. Riteniamo infatti opportuno considerare il cittadino anche nei suoi rapporti di relazione in quanto membro della famiglia. Crediamo invero che il legislatore si avvii a riconoscere normativamente il dovere del matrimonio e pertanto voglia garantire in maniera adeguata e normale, sia direttamente che indirettamente, l'adempimento di tale dovere mettendo in una giusta posizione di privilegio coloro i quali l'avranno osservato.

Capo I. L'azione previdenziale e assistenziale dello Stato per il cittadino che è produttore.

I fini previdenziali e assistenziali che il legislatore si ripromette di raggiungere in questo particolare periodo della vita del cittadino li abbiamo visti. Ma a questo punto sorge il problema: attraverso quali organi e con quali mezzi lo Stato arriva a tale obiettivo? Si tratta veramente di un pro-

blema perchè, a seconda della soluzione che lo Stato dà ad esso, viene a variare la sua fisonomia e la sua struttura. Se infatti fosse lo Stato stesso ad assolvere, attraverso ai suoi organi, direttamente, tali compiti quale differenza ci sarebbe tra il nostro tipo di Stato e lo Stato imprenditore, cioè lo Stato socialista o lo Stato comunista? Se lo Stato fascista provvedesse direttamente a impiegare, cioè a collocare e a garantire nel lavoro il cittadino, verrebbe fatalmente il momento in cui esso si troverebbe sulle braccia tutta l'economia e pertanto sarebbe costretto a mutare la sua natura. Invece ciò non avviene, oggi, nè potrà accadere domani. Il legislatore ha infatti creato una speciale istituzione alla quale ha imposto tali fini: precisamente, come abbiamo già visto, l'associazione professionale. E' a questa che sono stati affidati dallo Stato tali compiti ed è essa, con l'ausilio e il conforto di altre istituzioni, che li deve assolvere appieno. Cioè è la categoria stessa che deve provvedere alla tutela dei propri associati. Ecco come il legislatore fascista ha risolto il problema. E il primo compito che deve assolvere il sindacato è proprio il collocamento del cittadino, maturo fisiologicamente e professionalmente. E deve essere questo un dovere proprio dell'associazione professionale? Sì, necessariamente. L'ordinamento corporativo della società statuale importa fatalmente questo obbligo per la corporazione. Oggi infatti, nel nostro Stato, così come la rivoluzione fascista lo sta ordinando, non può più essere la domanda e l'offerta l'unica legge del collocamento. Ad essa il corporativismo ha sostituito un altro principio e in conformità a questo si rende indispensabile e insostituibile la funzione delle associazioni per l'impiego dei cittadini. Attualmente già esistono gli uffici di collocamento previsti dalla Carta del lavoro e già fissati dalla legge del '26. Però l'esperienza ha dimostrato non soltanto l'insufficienza, ma anche la disorganicità di tali uffici tanto che il ministero delle corporazioni ne ha studiato il riordinamento. E qui sorge la domanda: questi uffici devono emanare dai sindacati o dalle corporazioni? Se essi devono essere costantemente in

grado di conoscere la capacità di assorbimento del mercato del lavoro, sembra logico che promanino dalla corporazione, la quale sola ha la possibilità di misurare la capacità attuale e potenziale d'impiego del mercato perchè sola ne conosce tutti gli elementi e i fattori ed è anche quella che a suo tempo deve avere dato alle scuole di preparazione professionale gli indici e gli estremi per l'ammissione e il licenziamento di quelli che ieri erano studenti e oggi sono cittadini che cercano di essere impiegati in quel lavoro per il quale sono stati preparati.

Altro quesito: l'ufficio di collocamento deve esistere presso ogni categoria o deve essere comunale o provinciale? Sembra accettabile solo la seconda ipotesi, cioè l'ufficio che ha giurisdizione o comunale o provinciale, a seconda dell'importanza e delle caratteristiche della provincia. Solo così infatti il cittadino potrà essere impiegato, non solo in quella professione o in quel mestiere che, nel momento considerato, consentono il suo assorbimento, ma che sono anche più consoni alla sua preparazione professionale e alla sua capacità e attitudine, già segnalate nel libretto personale. Vuol dire che tale ufficio, provinciale di norma e comunale all'occorrenza, avrà, attraverso le sue sezioni, permanenti contatti con le categorie interessate e conterà sezioni staccate presso le federazioni provinciali.

Dopo il collocamento, alle associazioni professionali rimane l'altro compito: quello cioè di tutelare successivamente il cittadino impiegato. Qui però torna opportuno il richiamo alla necessità di attuare il sindacato integrale, se così si vuole definire quell'associazione professionale della quale, automaticamente, col fatto stesso di entrare in una determinata professione o mestiere, deve far parte di diritto il cittadino; cioè il sindacato che coincide perfettamente con la categoria. Ove si accetti il punto di vista sindacato-categoria ne consegue di necessità l'abolizione dei contributi cosidetti facoltativi e che sono quelli che oggi tengono lontani della vita sindacale molti cittadini, con gli svantaggi che una

concezione totalitaria fa facilmente intuire. Ma qual'è precisamente la tutela che l'associazione professionale deve esplicare nei confronti dei propri organizzati? Anzitutto quella riguardante le condizioni del lavoro. Evidentemente non possono essere i singoli a fissare, al di fuori di ogni limite, tali condizioni. E perciò il legislatore ha creato il contratto collettivo di lavoro che, sino ad oggi, è rientrato nella competenza delle associazioni professionali. Però, attuate e funzionanti le corporazioni, i contratti collettivi saranno logicamente e più opportunamente fatti da queste, come quelle che sole hanno tutti gli elementi per giustamente giudicare e decidere. Dovrebbe spettare però sempre alle associazioni professionali l'obbligo di far rispettare tali condizioni e, nel caso, denunciare gli inadempienti, e così pure provvedere alla denuncia del contratto stesso ove le condizioni fissate, per mutare di eventi, si rendessero inadeguate. Tale tutela deve essere considerata fondamentale per le associazioni professionali, le quali vi devono provvedere con organi adeguati sia a questo fine che allo scopo di garantire dell'associato in occasione di controversie sorgenti per le assicurazioni sociali. Attualmente tale ultimo compito spetta al patronato: sarebbe però opportuno e consigliabile fondere in uno solo questi servizi, creando per la parte generale e per i servizi speciali un organo provinciale con sezioni staccate presso tutti i sindacati della giurisdizione dipendente. In tale modo ogni associazione provvederebbe, di norma, alla tutela dei propri organizzati ricorrendo per i servizi generali e speciali, e all'occorrenza, per una maggior tutela, all'organo provinciale.

Ma non solo nelle condizioni generali previste e considerate dai contratti collettivi si deve esplicare l'azione di previdenza e di assistenza, bensì anche in quelle altre condizioni generali che ineriscono l'ambiente in cui il lavoro si esplica, ecc. Attualmente esistono per l'industria l'Associazione per l'igiene e la prevenzione infortuni, le assistenti di fabbrica, ecc. Ieri esisteva anche la Vigile. Sono tutte associazioni che promuovono il miglioramento delle condizioni-ambiente. Ba-

stano? Noi crediamo di no. E così anche ci sembrano insufficienti le attuali disposizioni legislative al riguardo, senza contare che in certi settori o non esistono o non sono osservate. Anche l'organo cui è demandata l'osservanza, cioè l'ispettorato corporativo ci sembra inadeguato. E' perciò materia che va riveduta, sia per quanto riguarda almeno la creazione di un testo unico delle disposizioni relative all'igiene e alla sicurezza del lavoro in tutti i settori del lavoro, come per la creazione di un adeguato organo di vigilanza e di osservanza, che potrebbe anche essere l'ispettorato corporativo, però, qualora ad esso fosse data maggiore autorità e sopratutto ne fosse garantita una funzione efficace e costante, ove invece non si pensi di affidare tale compito, che in fin dei conti è di stretta applicazione della legge, all'organo provinciale cui abbiamo accennato e che potrebbe, crediamo, assolvere in pieno tale mansione. Altra tutela di cui beneficia il cittadino produttore sono le assicurazioni sociali e non. Attualmente, a dir il vero, beneficia sino ad un certo punto in quanto le assicurazioni sociali sono limitate a determinate categorie di lavoratori, mentre che sembra logico che di esse si debbano avvantaggiare tutti i produttori. Ma questo delle assicurazioni è un problema che va rivisto non soltanto in questo punto. Attualmente infatti le assicurazioni sociali prescindono dalle associazioni professionali. Ciò non sembra opportuno. Perchè invece non si entra nel criterio di affidare alla competenza delle corporazioni alcune speciali assicurazioni e le altre invece lasciarle ai sindacati, demandando per le prime il servizio di riassicurazione e per le seconde i servizi generali a un istituto nazionale, che potrebbe poi essere quello della Previdenza sociale? Cioè dovrebbe spettare alle corporazioni, per quel principio di solidarietà di cui si dice nella Carta del lavoro, l'onere di determinate assicurazioni, che riguardano non già la singola categoria, ma la produzione, e cioè le assicurazioni infortuni, quelle malattie professionali, disoccupazione involontaria, invalidità e vecchiaia. Le altre assicurazioni, che invece più particolarmente ineriscono la categoria, come quel-

la di maternità, malattie comuni, infortuni comuni, la non ancora istituita assicurazione dotale, quella natalizia, ecc. dovrebbero spettare invece ai sindacati. Come abbiamo già accennato alle corporazioni e ai sindacati spetterebbe il compito di fissare i massimali, esigere i contributi, erogare i premi, ecc. e invece all'attuale Istituto della previdenza sociale, opportunamente adeguato, i servizi generali di riassicurazione e quelli speciali per l'istituzione di sanatorii, ambulatori, dispensari, ecc. in modo che la tutela del produttore sia completa, tanto nel suo aspetto preventivo quanto in quello assistenziale, legale, dispensariale e ospitaliero. L'istituto della previdenza dovrebbe anche funzionare da camera di compensazione onde adeguare le forme assicurative in tutti i settori. Così si risolverebbe, mediante una solidarietà non soltanto di classe ma nazionale, il problema delle eccessive differenze esistenti attualmente nelle provvidenze di alcune categorie; senza contare poi che dando sistemazione organica e uniforme all'attività mutualistica si aprirebbe anche alla cooperazione un altro concreto e vasto campo d'azione.

Sempre al sindacato dovrebbe invece spettare l'assistenza sorgente da particolari luttuose emergenze. Oggi a ciò provvede per la gran parte l'E.O.A. Però in una sistemazione organica di tale azione non si vede l'opportunità di lasciarla ancora all'E.O.A., anche perchè il sindacato solo conosce il cittadino bisognoso ed è nelle condizioni più adatte per aiutarlo convenientemente, a seconda dei suoi effettivi bisogni e meriti. L'E.O.A. dovrebbe invece funzionare come ente collettore di mezzi e segnalatore e al caso accertatore, lasciando però sempre al sindacato il compito delle erogazioni e, se mai, in determinati momenti di particolare crisi accentrare, solo per ragioni di economia, determinati servizi, sempre però rimanendo demandata al sindacato tale funzione, almeno in via ordinaria e normale.

Altra azione da demandare alle associazioni professionali pariteticamente è quella relativa al perfezionamento dell'istruzione professionale degli associati. Oggi, a dire il vero,

benchè, sia la legge del '26 che la Carta del lavoro, prevedano particolarmente l'esplicazione di tale attività, i sindacati ben poco hanno fatto e fanno. Invece non essi ma le corporazioni dovrebbero espletare tale delicato e pur importante compito. E' credibile però che, appena le corporazioni funzioneranno, non mancheranno di affrontare e risolvere anche questo problema valendosi della collaborazione di quella direzione generale dell'istruzione professionale, cui abbiamo già precedentemente accennato, e dando alla stessa, per quei fini che abbiamo visto, quella necessaria collaborazione dalla quale solo può uscire la soluzione di questo complesso problema. Ma la questione dell'istruzione professionale rientra, per un verso, anche nel più vasto quadro dell'azione dopolavoristica dei sindacati. Attualmente esiste come istituzione a sè l'O.N.D. Forse però è il caso di rivedere e adeguare anche questa istituzione all'effettivo e integrale inquadramento del cittadino produttore, nel senso di affidare ai sindacati l'attività dopolavoristica lasciando a una direzione provinciale e nazionale solo il compito di coordinare e unificare le diverse iniziative, secondo un più vasto e ampio criterio. Non bisogna infatti dimenticare che il dopolavoro deve fare perno sul sindacato e, in via eccezionale, sull'azienda, date eventuali speciali caratteristiche quantitative o qualitative di esso.

Di alcune considerazioni.

Dopo quanto abbiamo esposto ci sembra di poter affermare che nello Stato, che la rivoluzione fascista sta costruendo, l'associazione professionale è l'organo naturale, logico e necessario della tutela del cittadino produttore. E' ad essa infatti che il legislatore ha demandato, e, se bene abbiamo compreso l'indirizzo della nostra legislazione sociale, ancor più demanderà in avvenire il compito di agire in sede preventiva e assistenziale a favore del cittadino produttore. Azione che, come abbiamo visto, il sindacato attualmente esplica valendosi volta volta della collaborazione di altre istituzioni,

quali il Partito, il Dopolavoro, l'Istituto della previdenza sociale, l'Associazione per la prevenzione infortuni, ma che in un futuro forse non lontano, e cioè presumibilmente dopo la sistemazione delle corporazioni sarà demandata in via normale e ordinaria al sindacato, sia considerato isolatamente che pariteticamente.

Crediamo perciò di poter riassumere nei seguenti punti le nostre considerazioni.

1) Gli uffici di collocamento, pur mantenendo coi sindacati opportuni, necessari e costanti contatti, mediante adeguate sezioni staccate, dovrebbero avere la fisionomia di organizzazioni normalmente provinciali e promananti dalle corporazioni e ciò onde consentire il collocamento del cittadino produttore oltre che in base alle possibilità di assorbimento del mercato del lavoro, anche in base alle sue capacità ed attitudini. A tale uopo questi uffici dovrebbero essere opportunamente organizzati, onde giudicare prontamente della capacità e delle attitudini dei richiedenti e collocarli al lavoro secondo la rosa dei poli attitudinali.

2) Le associazioni professionali dovrebbero sempre essere in grado di esplicare un'efficace e pronta tutela a favore dei propri organizzati, sia a garanzia dell'osservanza delle condizioni stipulate nel contratto di lavoro sia eventualmente anche a garanzia delle condizioni generali di lavoro, sia infine a garanzia dei diritti inerenti alle assicurazioni sociali e non. A tale scopo dovrebbe crearsi un apposito organo che potrebbe risultare dalla fusione degli attuali uffici legali, dell'ispettorato corporativo e del patronato che presentemente assolvono tali compiti. Tale organo del sindacato potrebbe avvalersi di un'istituzione provinciale e centrale.

3) Si pone anche l'opportunità di rivedere l'attuale sistema di assicurazioni creando sia delle assicurazioni di competenza delle corporazioni che delle assicurazioni di competenza dei sindacati, i quali si avvarrebbero per i servizi generali e speciali di un organo centrale e provinciale onde garantire il pieno raggiungimento della previdenza e dell'as-

sistenza, coordinando anche allo scopo l'attività mutualistica e cooperativistica.

4) La generica assistenza dell'E.O.A. e delle Congregazioni di carità dovrebbe essere accentrata nel sindacato lasciando a quelle istituzioni la sola funzione di enti collettori, di segnalazione ed eventualmente di accertamento.

5) L'attività dopolavoristica, e pertanto anche quella di istruzione professionale, dovrebbe essere affidata rispettivamente al sindacato e alle corporazioni, lasciando soltanto per il coordinamento delle direzioni provinciali e centrali del Dopolavoro, come esistono, ad esempio per l'istruzione, i consorzi tecnici provinciali.

Capo II. L'azione previdenziale e assistenziale dello Stato per la cittadina che è produttrice.

Il Fascismo non conosce che un solo tipo di donna: la sposa e la madre. Non si dice infatti cosa nuova ricordando che la rivoluzione fascista è stata sempre antifemminista. Ciò anzitutto per ragioni di principio in quanto il Fascismo vuole la donna nella famiglia e per la famiglia. Il Fascismo ha mirato infatti sempre a ciò: mantenere la donna italiana intorno al focolare domestico e ricondurvela là dove si era da esso allontanata. Oggi la crisi stessa favorisce questo indirizzo: infatti di fronte ai tanti disoccupati il Regime logicamente favorisce l'allontanamento della donna dagli impieghi e ne rende difficile l'assunzione. Ciò non significa però ancora che il legislatore sia contrario assolutamente al lavoro della donna. La storia insegna che la donna, o almeno certe categorie di donne, hanno sempre lavorato. Le moglie e le figlie dei contadini infatti hanno sempre aiutato i loro uomini. Lo stesso è avvenuto nell'artigianato, nel piccolo commercio e nella piccola industria. E a questo lavoro muliebre il Regime non può essere contrario. In tal modo infatti la donna non abbandona nè è portata ad allontanarsi dalla famiglia. Anzi,

essa con la sua fatica ne consolida le basi economiche ed anche quelle morali. Nè il Regime può essere, d'altra parte, contrario a particolari funzioni sociali, proprie e caratteristiche della donna. Il legislatore non può infatti dimenticare che in tutte le società una determinata percentuale di donne non può arrivare al matrimonio, sia per ragioni obiettive che subiettive. Per tali donne si impone pertanto uno sbocco che nel passato si trovò avviando la donna al monacato e che oggi lo Stato moderno ha individuato nel servizio sociale. In questo campo infatti la donna può trovare opportuno e insostituibile impiego. Qui la sua opera oltrechè essere utile, è, si può dire, necessaria in quanto essa è la più adatta a svolgerla. Nettamente contrario invece il Regime non può che essere per il lavoro della donna nell'industria e negli impieghi. La donna operaia o impiegata infatti, fisicamente e moralmente, è allontanata dalla famiglia e quando vi entrerà sarà una sposa e una madre molte volte già tarata sia fisicamente che moralmente.

§ 1. *Per la cittadina sposa e madre.*

In questo aspetto veramente fondamentale, fisiologicamente, storicamente e socialmente non solo insostituibile, ma anche più importante, la donna è oggetto di particolari cure da parte del Regime. Abbiamo visto che nel periodo precedente, e cioè sino al 21° anno, lo Stato ha disposto opportunamente per il suo sviluppo fisico e per la sua formazione morale e anche professionale, nel senso di preparare la giovanetta alle funzioni che domani, come sposa e madre, sarà chiamata a compiere.

Per la sposa attualmente il Regime dispone di una tutela generica, che viene praticata mediante i normali mezzi di profilassi e assistenza. Noi crediamo però che tale azione sia insufficiente, in quanto che in essa bisogna guardare già alla madre e pertanto prepararla fisicamente e moralmente a tale sua funzione. Compito preventivo perciò che dovrebbe tendere a seguire la sposa sia nel mantenimento delle sue buone con-

dizioni di salute che nella sua preparazione professionale alla mansione di madre. Sarebbe questa opera saggia e anche salutare. Perchè ad essa non si rivolge l'O.N.M.I.? Questa specialissima istituzione si occupa infatti della madre, sia nel periodo precedente che in quello seguente il parto e a ciò ha predisposto e attrezzato dispensari e ambulatori, cliniche e ospedali, ecc. Ci sembra che un'opportuna e adeguata opera preventiva, coordinata con questa, sarebbe più che utile indispensabile addirittura. Sopratutto, anche, perchè oggi la donna di famiglia è troppo abbandonata a se stessa, e a favore suo l'O.N.M.I. si limita a intervenire solo in caso di bisogno. Invece, sia la donna di campagna, che quella della città ha bisogno di essere seguita, avvicinata, esaltata nella sua fatica quotidiana, modesta e umile, e, anche, educata e istruita.

§ 2. *Per la cittadina lavoratrice.*

Il legislatore si è preoccupato di mantenere la donna che lavora nelle migliori condizioni possibili perchè abbia a conservare intatte le sue caratteristiche fisiologiche e morali. Così si spiegano i provvedimenti che limitano il lavoro della donna, quelli che ne inibiscono l'assunzione in determinati settori, l'assicurazione maternità predisposta a favore della madre, ecc. L'azione però in complesso è ancora modesta e quasi sempre insufficiente. Pur considerando tale funzione della donna come transitoria, è necessaria un'azione più organica e più profondamente e sistematicamente previdenziale. Pertanto l'O.N.M.I. dovrebbe, d'accordo coi sindacati interessati, svolgere costante opera profilattica, attraverso un oculato servizio sociale distribuito nelle fabbriche e nelle aziende. Solo così si potrà avere infatti la garanzia di mantenere alla donna le sue doti più intime e più caratteristiche.

Di alcune considerazioni sull'azione previdenziale e assistenziale dello Stato per la cittadina che è produttrice.

A conclusione dei rapidi accenni fatti possiamo dire che lo Stato fascista, in linea di principio e anche in considerazione dell'attuale situazione economica, è favorevole al ritorno della donna alla famiglia. I provvedimenti, sinora presi e quelli che non potranno mancare domani, tendono a ricondurre nel suo naturale alveo il sesso femminile.

Ci sembra perciò di poter riassumere in questi punti quanto potrebbe opportunamente essere fatto sia per accelerare i tempi di questo normalizzazione, sia per ovviare il più possibile ai mali conseguenti all'attuale vasto impiego delle donne nel campo operaio e impiegatizio.

1) Fare dell'O.N.M.I. un'istituzione opportunamente attrezzata onde predisporre e favorire la naturale tendenza della donna ad essere sposa e della sposa ad essere madre.

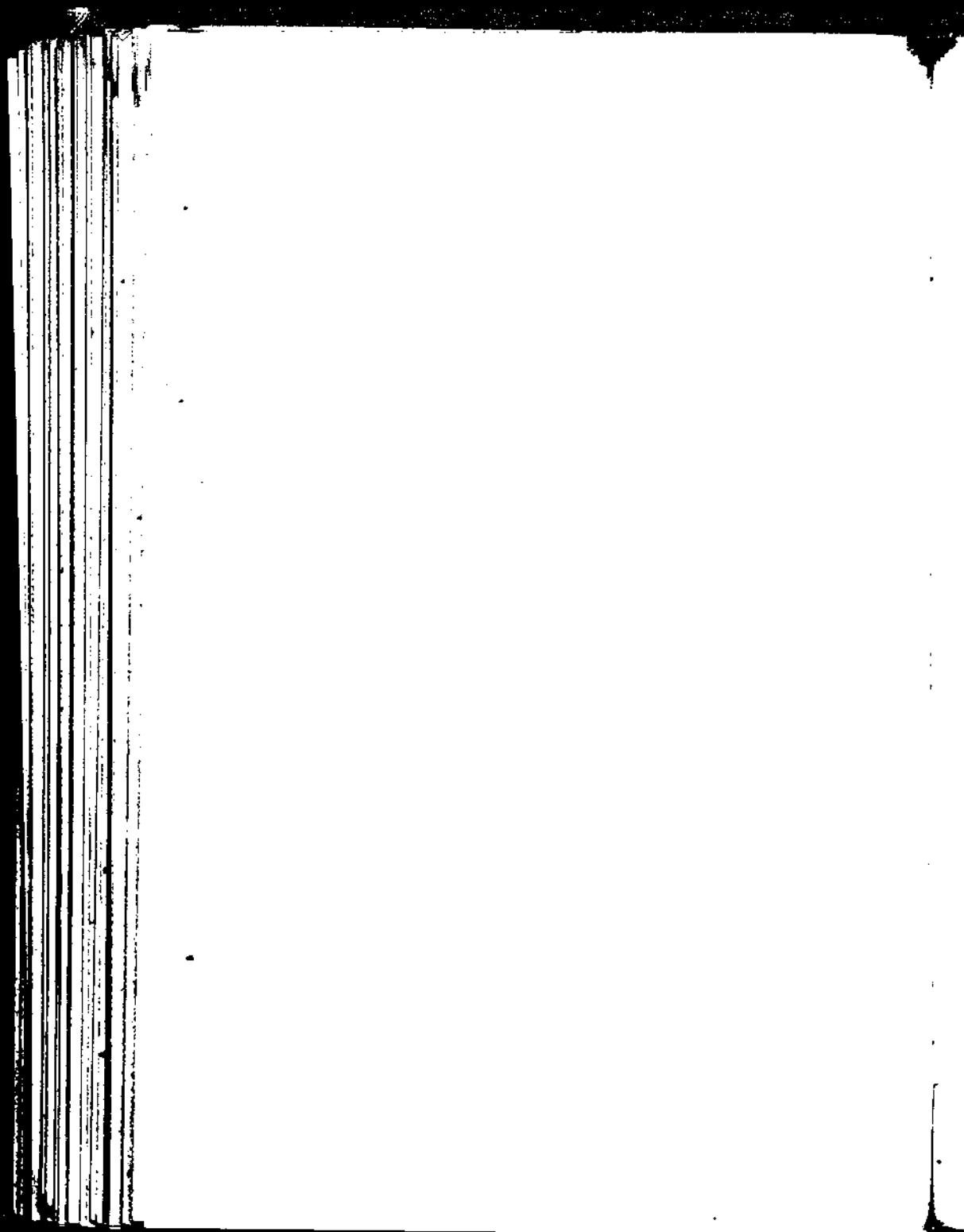
2) Dare carattere più sistematico e organico ai servizi profilattici e assistenziali a favore della gestante e della puerpera, siano esse massaie o lavoratrici.

3) Disporre normativamente per una decisa e assoluta esclusione e limitazione nell'assunzione ad impiego o a lavoro della donna, ottenendo di avviarla verso professioni e mestieri esclusivamente adatti alle sue caratteristiche e condizioni.

4) Dare maggiore estensione al servizio sociale istituendolo presso tutte le associazioni professionali e opportunamente coordinando con gli organi sindacali cui è demandata l'assistenza degli associati.

5) Dare maggior assistenza alla lavoratrice gestante e puerpera e seguire maggiormente la lavoratrice in genere.

Capo III. L'azione previdenziale e assistenziale dello Stato per la famiglia e i suoi membri.

La politica a favore della famiglia, l'abbiamo già visto, è uno dei principî fondamentali dell'azione di governo del Regime e in questo più ampio quadro si comprendono le provvidenze a favore del cittadino in quanto padre e della cittadina in quanto madre. Si sa che in questa veste il cittadino è soggetto di speciali vantaggi e privilegi, che vanno dalla preferenza nell'assunzione al lavoro alla dispensa o abbuono dalle imposte, ai sussidi, agli aiuti. Azione che però oggi ancora è troppo disorganica e mancante anche perchè a ciò nessun ente organicamente provvede. Ci sembra naturale e logico invece che l'O.N.M.I. abbia ad accentrare in sè tutti i servizi inerenti. Noi crediamo che, accentrando nell'Opera maternità tutti i mezzi attuali e potenziali, si darebbe ad essa la possibilità di svolgere un'azione veramente concreta, organica e utile. In modo da arrivare al punto in cui la famiglia avesse a rivolgersi all'Opera come a consigliera, ad aiuto, a sempre vigile e presente organo ovviante a tutti i danni sociali derivanti dall'inesperienza, dall'improvvisazione o dall'ignoranza.

CAPITOLO TERZO

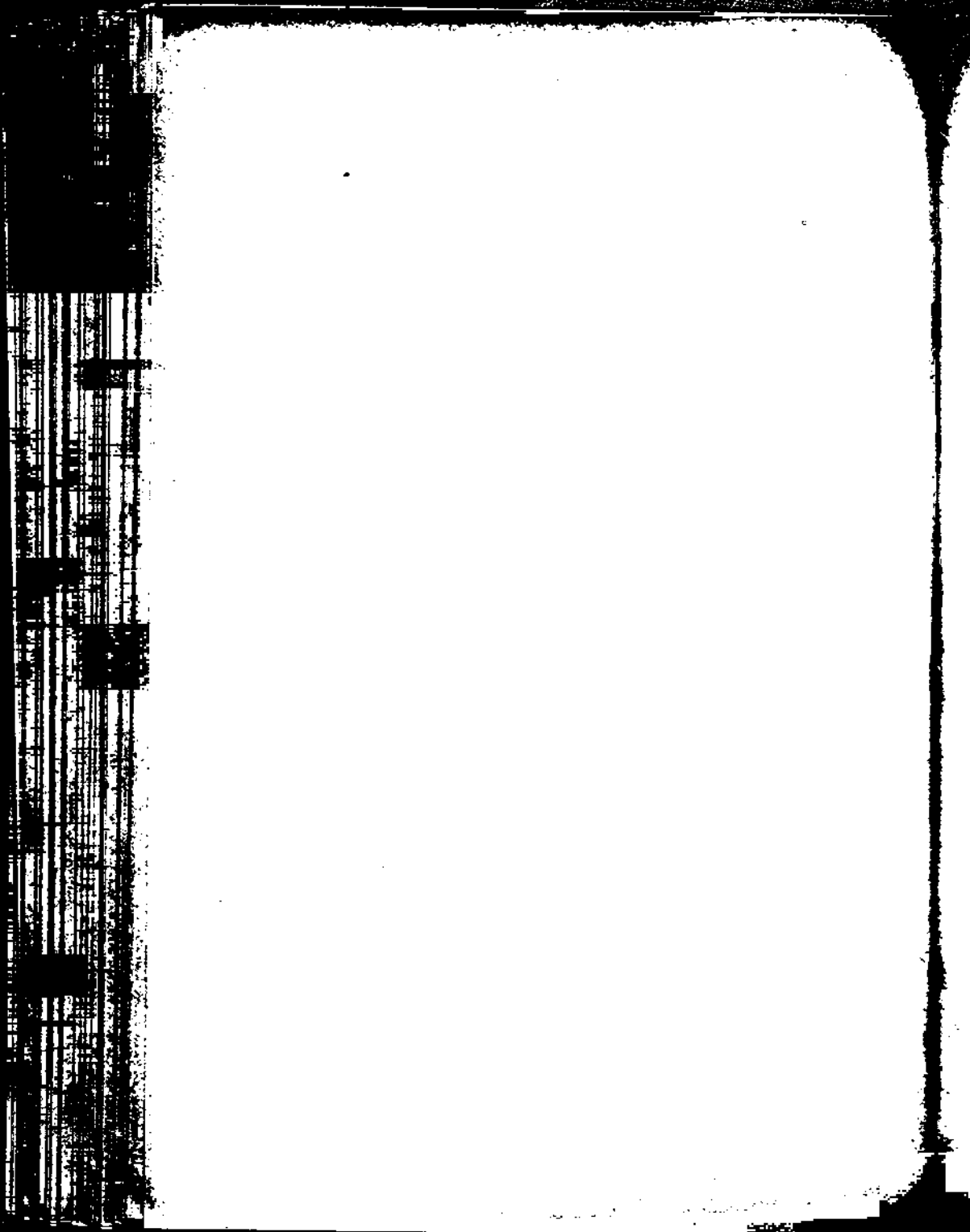
LA POLITICA SOCIALE PER IL CITTADINO A RIPOSO.

E' legge biologica che a un certo momento della propria vita l'uomo declini, sia cioè abbandonato dalle proprie forze fisiche e intellettuali e pertanto senta la necessità di mettersi in disparte, fuori dell'agone, lontano dal ritmo pulsante della vita attiva. Che di questa imprescindibile necessità lo Stato debba tenere conto è logico e pacifico. E' per questo infatti che, raggiunta una determinata età, il cittadino viene allontanato dalla vita attiva. Ma ciò deve avvenire non solo in omaggio a questo principio naturale bensì anche in considerazione della particolare organizzazione dello Stato fascista. L'ordinamento sindacale-corporativo di tutte le forze che partecipano alla vita della società impone oggi infatti una particolare presa di posizione di fronte a tutti i problemi sociali e anche di fronte a questo. E' necessario cioè in uno Stato ordinato secondo un preciso sistema gerarchico che la rotazione delle generazioni sia facilitata al massimo. Anche per questo pertanto bisogna favorire la messa a riposo del cittadino. Il suo allontanamento consentirà infatti a nuove fresche energie di entrare in circolazione nella vita dello Stato e ciò, oggi che la vita ha un ritmo velocissimo, è della massima importanza. Tutto considerato, bisogna quindi arrivare a fissare i limiti della messa a riposo dei cittadini, tenendo presente sia il fattore biologico che questa necessità di avvicendamento delle generazioni. Solo facendo così infatti si manterrà sempre al nostro Stato la caratteristica di Stato giovane, vivo, pronto, dinamico. Ma per arrivare a questo, seguendo giustizia, senza creare tragedie e spostati, miserie, e affamati, bisogna che sia garantito il riposo dei cittadini che devono essere allontanati dalla vita attiva. E solo una lungimirante previdenza potrà arrivare a questo.

Possiamo forse dire che oggi saremmo in grado di farlo? Crediamo di no. Sì, è vero, esiste un'assicurazione invalidità e vecchiaia, gli impiegati statali sono sicuri della loro pensione, i contratti d'impiego privato prevedono indennità, oltre a ciò esistono case di ritiro per vecchi, ecc. Tutto ciò però è insufficiente perchè è disorganico. Bisogna arrivare al punto in cui tutti i cittadini siano garantiti da una assicurazione per la vecchiaia, la quale dia, al raggiungimento di un'età determinata, un vitalizio adeguato alle condizioni e alle necessità sociali dell'assicurato. Riteniamo anche che i limiti non solo debbano essere in generale anticipati, sia in considerazione del maggiore logorio dovuto alla spasmodica vita moderna sia anche onde favorire l'avvicendamento delle generazioni; ma che debbano variare da categoria a categoria professionale. Un criterio unico non sembra infatti attendibile ed è certo il meno indicato per garantire un'equa soluzione del problema. Ci sembra anche che potrebbe essere opportuno il coordinamento di tutte le istituzioni assistenziali che a ciò provvedono. Perchè poi non si potrebbe arrivare addirittura alla creazione di un'opera nazionale alla quale fosse permanentemente demandata questa materia e che dovrebbe esistere e funzionare coi contributi sia degli E.O.A., che delle Provincie, Comuni, ecc.? Tale istituzione dovrebbe non solo studiare il modo di inquadrare e magari rivolgere verso determinate benefiche attività tutti i cittadini messi a riposo, ma predisporre in loro favore opere di assistenza, onde allietare il tramondo di chi alla società ha dato e si è messo in disparte onde favorirne lo sviluppo e lo slancio.

CAPITOLO QUARTO

LA POLITICA SOCIALE PER IL CITTADINO BENEMERITO.

In ogni Stato ci sono particolari categorie di cittadini i quali, per atti singoli o collettivi, si sono acquistate speciali benemerenze nei confronti della collettività, sia per sacrifici sopportati, sia per vantaggi apportati. A queste categorie lo Stato deve naturalmente guardare con la maggior benevolenza e con gratitudine e quindi a favore di esse deve predisporre una speciale azione. E' così che si giustificano le provvidenze a vantaggio, ad esempio, dei combattenti, dei volontari, dei mutilati della grande guerra, degli squadristi, dei decorati, ecc. Provvidenze che hanno carattere vario e che vanno dal riconoscimento dato alle associazioni che inquadrano e riuniscono queste categorie di cittadini, ai privilegi e alle preferenze concesse nell'assunzione agli impieghi statali, ai diritti fatti valere di fronte ai terzi, ecc. Azione, in complesso, che è pienamente giustificata ma che deve mantenere, a nostro modesto avviso, la caratteristica dell'eccezionalità e dell'individualità. Cioè, all'infuori di casi specialissimi, queste e altre provvidenze devono essere prese dopo preciso esame delle benemerenze dell'eventuale beneficiario e sempre, sin dove possibile, caso per caso. E ciò per evitare di creare delle false e infondate distinzioni nella società statuale e per dare un'effettiva giusta ragione di stimolo e di eccitamento al ben fare e al ben volere dei cittadini, alimentandone la naturale emulazione sempre salutare e utile alla collettività nazionale.

CAPITOLO QUINTO

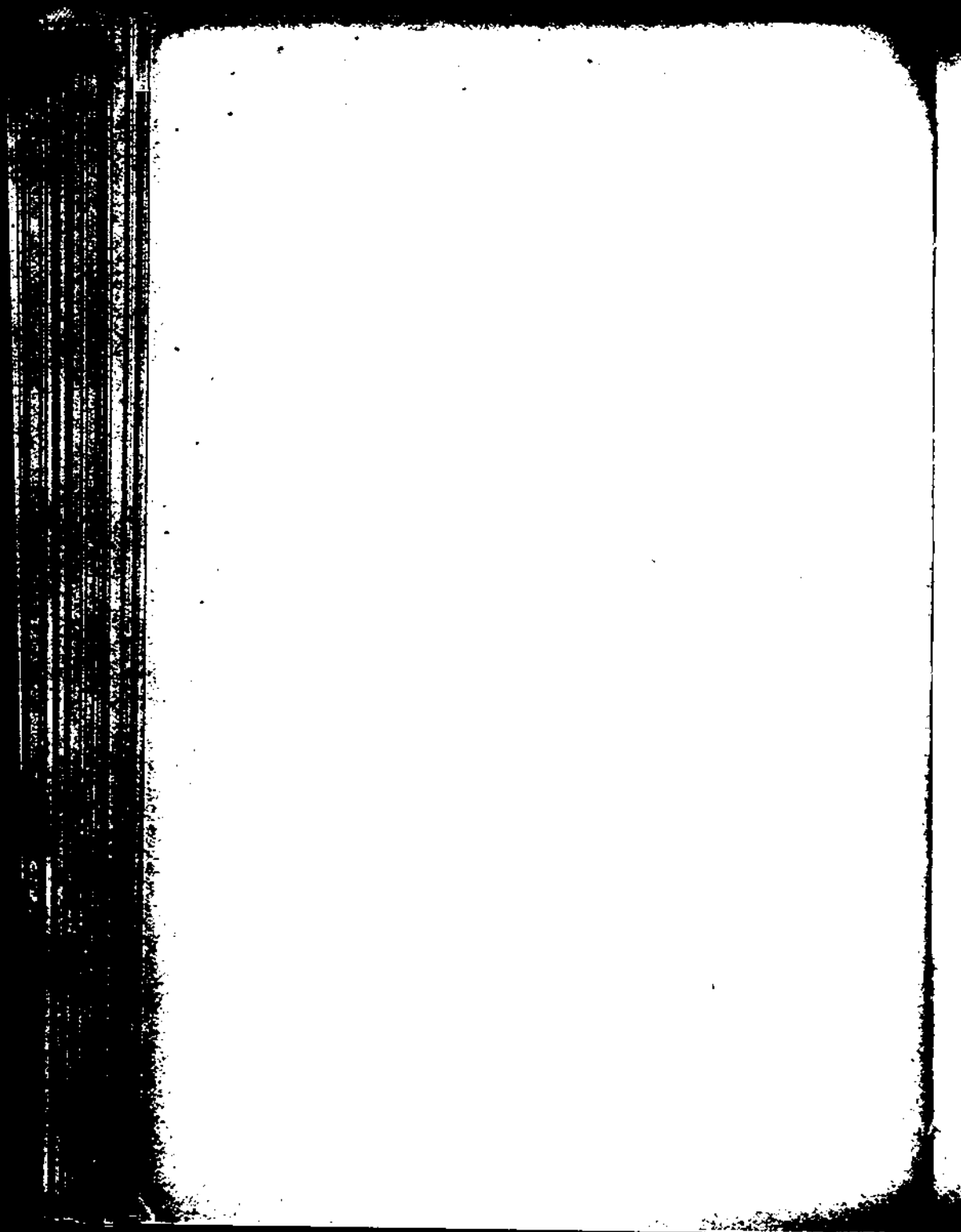
LA POLITICA SOCIALE PER IL CITTADINO MINORATO NON RISANABILE E NON RIEDUCABILE.

In ogni società c'è una percentuale, più o meno grande, di individui tarati dalla nascita o successivamente colpiti da speciali infermità e che per lo Stato non costituiscono che degli oneri senza speranza alcuna che abbiano in un domani più o meno lontano a restituire l'avuto.

Lo Stato di fronte ad essi potrebbe assumere un atteggiamento indifferente, disinteressandosi della loro sorte. Se anche questa però può essere stata la posizione presa dagli Stati nel passato indubbiamente essa non può essere fatta propria e sostenuta dal Regime fascista. Il nostro Stato infatti non può abbandonare al loro destino questi miseri, oltrechè per ragioni di umanità, anche per ragioni sociali, in quantochè essi costituirebbero motivo di disordine, testimonianza di trascuratezza, infirmando nel principio e nel fatto tutta la nostra costruzione sociale. Il legislatore, per l'oggi, ha stabilito che a tutti costoro provvedano gli Enti locali: la provincia sopratutto alla quale spetta di predisporre i ricoveri, di raccogliere e accentrare tali infelici, di curarli e mantenerli. E' un'attrezzatura indubbiamente confacente e per la gran parte adeguata. Se però un'osservazione ci permettiamo di fare essa è che a questi infelici si guarda con una mentalità superata. Anzi tutto noi crediamo che con una saggia equilibrata politica di intervento preventivo prematrimoniale, senza arrivare alla sterilizzazione, si potrebbero evitare molte nascite imperfette. E così pure un'opera adeguata immediatamente susseguente alla nascita potrebbe arginare lo sviluppo di malattie ereditarie, limitandole o bonificandole addirittura. Infine pensiamo che, pur ammettendo che questi cittadini costituiscano nello Stato una

specie di cittadella, non essendo infatti parificati nè nei doveri nè nei diritti agli altri, è il caso di dare alle istituzioni che si occupano del loro sviluppo, della loro formazione morale e del loro mantenimento, un indirizzo tendente anche se appena embrionalmente alla loro rieducazione. Insomma bisogna cercare di inserire, fin dove è possibile, nel quadro sociale anche questi elementi, per natura, spostati.

PARTE QUARTA

LA POLITICA SOCIALE DELLO STATO FASCISTA PER GLI ITALIANI ALL' ESTERO

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI PRELIMINARI.

Quella grande e insuperata maestra della azione politica che è la storia insegna che sempre, sin dai suoi albori, lo Stato, così come noi moderni lo intendiamo, si è in qualche modo interessato dei propri cittadini residenti oltre frontiera. Interessamento che è stato diverso, nei tempi e nei luoghi, e che, volta volta, ha assunto forma e sostanza di una tutela generica o di una assistenza morale e materiale complessa, e, talvolta, anche completa.

In ispecie poi gli Stati contemporanei predispongono a favore dei propri cittadini una complessa assistenza che si realizza attraverso trattati e convenzioni generali o bilaterali e mediante la diretta opera dello Stato a mezzo dei propri rappresentanti ufficiali.

Non è questa però la sede per entrare in particolari. Ci basta aver richiamato tale fatto a prova dell'interessamento che gli Stati dimostrano verso i cittadini all'estero. Se però un'osservazione dobbiamo fare è che tale azione di tutela non è sempre completa e non ha mai l'aspetto e la natura di un'organica azione sociale. E tale è stato anche il difetto e la caratteristica dell'azione dello Stato italiano prima dell'avvento del Fascismo. E' il regime delle camicie nere infatti che imposta su basi organiche e totalitarie il problema degli italiani all'estero.

Già il 1° aprile 1923 Mussolini ammoniva, parlando nella scuola Carlo Tenca di Milano « dovunque è un italiano, là è il tricolore, là è la patria, là è la difesa del Governo per questi italiani ». E alla Camera, il 3 marzo 1928, ribadiva tale concetto, affermando che « l'Italia è oggi un grande popolo di oltre cinquanta milioni di uomini, dei quali quarantadue vivono nella penisola ». E il 5 giugno dello stesso anno, al Senato, diceva « la politica estera in tempo di pace è la sagace preparazione di situazioni che possono maturare

assai lentamente, è la onnipresente difesa degli interessi materiali e morali della nazione ». Da queste affermazioni programmatiche, che sono sintomi delle nuove direttrici di marcia adottate pur in questo settore, scende l'azione politica iniziata dal Fascismo per la tutela morale e materiale degli italiani all'estero. Azione che incomincia dal momento in cui il cittadino lascia lo Stato e continua di poi seguendolo sempre in tutte le sue peregrinazioni, sino a quando egli ritenga di rientrare entro i confini nazionali o decida di abiurare all'originaria cittadinanza. E' in questo ampio quadro perciò che si inseriscono le profonde innovazioni portate nel campo della nostra emigrazione.

Ma a questo punto vale porsi una domanda: è cioè utile, ai fini della società statuale l'esodo non controllato, permanente o anche semipermanente, dei cittadini? Conviene cioè allo Stato d'origine che migliaia e migliaia di cervelli e di braccia diano il contributo della propria opera ad altre società statuali? In linea assoluta la risposta non può che essere negativa. Di fronte a una determinata situazione di fatto però tale esodo può diventare necessario e pertanto deve essere consentito. E questo è il caso del nostro Stato. E questo anche è precisamente il punto di vista del Fascismo, quale risulta dalle affermazioni del Duce che, al Senato, il 28 maggio 1926 così diceva: « se io debbo dirvi la verità e il mio pensiero, io non sono entusiasta dell'emigrazione; è una necessità triste e dolorosa che si può subire, ma in fondo l'emigrazione non è che la depauperazione del popolo e della nazione stessa. Emigrano dei milioni d'italiani: i più forti, i più audaci, i più coraggiosi. D'altra parte non si può impedire il fenomeno emigratorio, perchè i milioni di italiani che vanno all'estero servono a stabilire relazioni economiche e commerciali con la madre patria... Si è dunque venuti nell'ordine di idee di tutelare l'emigrazione, di selezionarla e di aiutarla ». E come, più precisamente, avviene ciò? E' sempre il Duce a fissarne le norme. All'Istituto Nazionale dell'Emigrazione Egli ritorna infatti in questi ter-

mini sull'argomento: «bisogna sostituire all'emigrazione caotica, l'emigrazione memore di una lontana ma ancor viva tradizione colonizzatrice, di uomini orgogliosi della forza fecondatrice del proprio lavoro; accompagnare questi umili e forti pionieri d'Italia con tecnici italiani e con capitali italiani, prestati in gran parte dal risparmio dello stesso emigrante, fare che il frutto del lavoro italiano non vada ad aumentare soltanto redditi stranieri, ma divenga forza promotrice della pacifica espansione morale ed economica della Patria e sia nelle sue economie pienamente garantito. Occorre dare alla politica dell'emigrazione dignità sempre maggiore e opera vieppiù fattiva, perchè i nuclei d'italianità all'estero, compatti, coscienti ed economicamente attrezzati, sono mezzi potenti di irradiazione delle idee italiane e dei prodotti italiani ».

Sulla medesima linea ideale del Duce sono le affermazioni fatte da Alfredo Rocco al Congresso per l'espansione, tenutosi a Trieste nel novembre del 1923. « Che l'emigrazione produca taluni effetti benefici — diceva il Rocco — non è dubbio. A parte il beneficio delle rimesse vi è la costituzione di nuclei, spesso densissimi, di popolazione italiana all'estero, che diventano centri di italianità e danno luogo ad assorbimento di prodotti italiani. Ma, a mio avviso, i danni superano di assai i vantaggi. Il numero è la vera forza delle razze: forza militare, perchè la potenza militare di un popolo è data dal numero di soldati che può mettere in campo, ma anche forza economica, perchè ogni individuo atto al lavoro costituisce un valore economico, una ricchezza e di questo valore si sono anche fatti calcoli sufficientemente precisi ». Per valutare nella loro totale portata queste considerazioni del Rocco basta ricordare che il cittadino che emigra non restituirà mai allo Stato, o per lo meno mai totalmente, quanto questo ha dato a lui nel periodo dalla sua formazione. Ecco quindi come la società viene a spendere per tale cittadino un capitale che non le verrà mai reso e che pertanto rappresenta nel bilancio sociale una perdita netta.

Ma poichè lo stato di fatto della nostra società comporta e rende necessaria l'emigrazione il Fascismo non ha potuto che accettare tale necessità, cercando di dare ad essa un indirizzo consono agli ideali del nuovo Stato. Dice, in proposito, il Pertile (1), « se un paese esuberante di popolazione deve ispirare necessariamente la sua politica emigratoria al principio della più ampia libertà di emigrare non ne deriva però da questo che esso debba seguire in confronto dei suoi emigranti una politica di completo abbandono! La politica emigratoria dei paesi di emigrazione deve mirare a mettere quella parte di individui che è costretta ad oltrepassare i confini nazionali per recarsi ad agire nei paesi stranieri nelle condizioni più favorevoli affinchè essi possano superare le difficoltà di questa lotta ed uscirne con il minor danno possibile vittoriosi ». E' precisamente quanto ha fatto il Fascismo. Che ha anzitutto messo sullo stesso piano cittadini ed emigranti: « non vi è più l'emigrante da un lato e il cittadino dall'altro — diceva il 5 giugno 1928, al Senato, Mussolini — vi è sempre e dovunque, ricco o povero, lavoratore intellettuale o manuale che sia, il cittadino italiano ». E come logica conseguenza di questa nuova concezione del fenomeno emigratorio, con la legge del 1928, venne soppresso il Commissariato generale dell'emigrazione e in sua vece creata, presso il Ministero degli affari esteri, la Direzione generale degli italiani all'estero. E così anche fu abolito il passaporto speciale per gli emigranti e il governo fascista emanò istruzioni affinchè il problema emigratorio non fosse considerato soltanto come un fatto di ordine tecnico-amministrativo, ma essenzialmente come un problema d'ordine politico, e dispose perchè la tutela delle collettività italiane all'estero venisse esercitata secondo un concetto unico ed inscindibile.

---

(1) In *La rivoluzione nelle leggi dell'emigrazione* (Torino, Bocca, 1923).

Ma il Fascismo, innovando nel campo dei cittadini all'estero, non si è limitato a disporre solo relativamente all'esodo e all'avviamento dei cittadini verso altri Stati. Si occupò anche ben presto e in maniera organica del problema degli italiani all'estero, di quei dieci milioni di italiani che sotto tutti i paralleli danno il contributo della propria fatica e del proprio ingegno al lavoro e all'opera dell'umanità tutta.

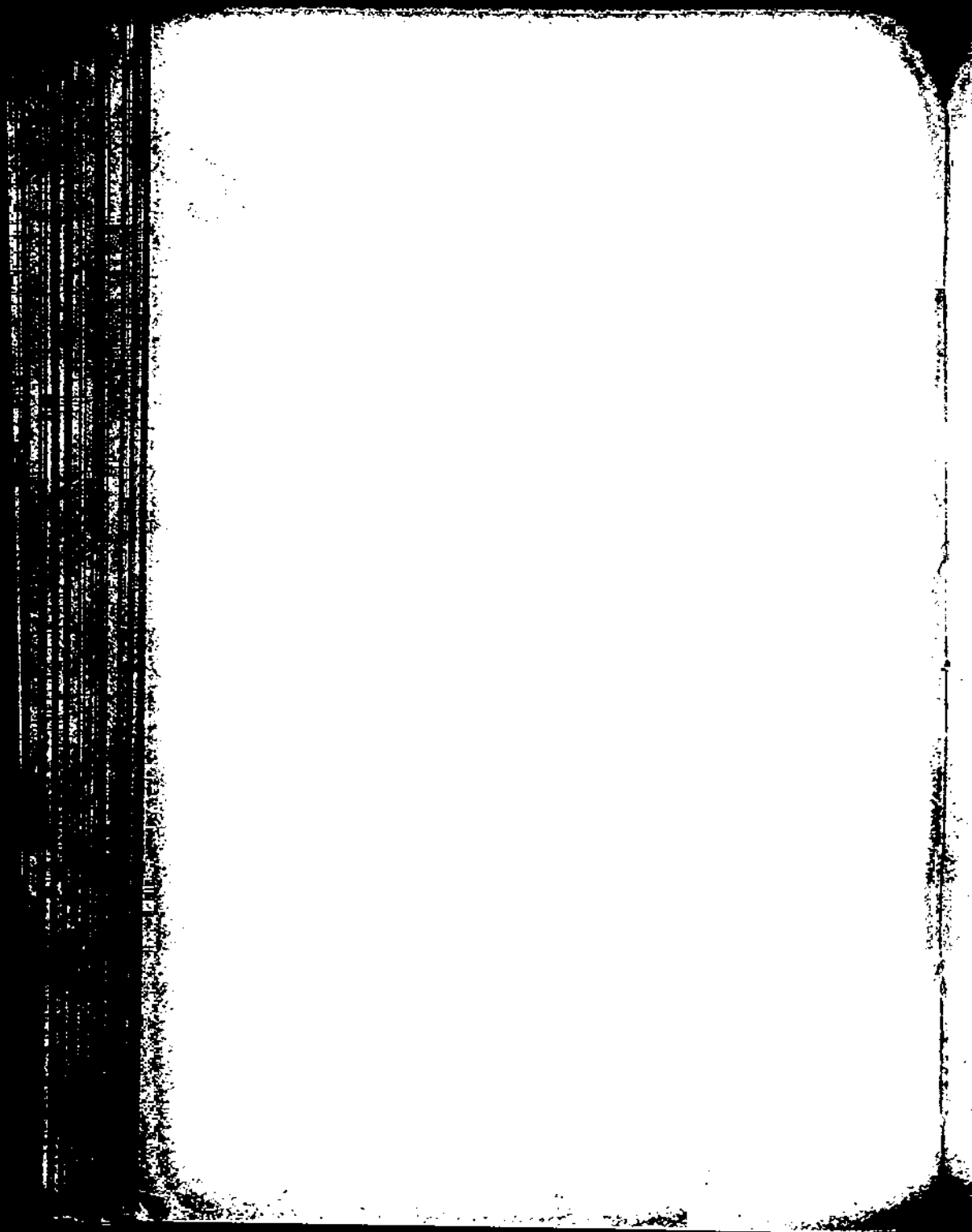
Alla disorganica azione di prima, svolta a mezzo dei nostri rappresentanti ufficiali e integrata da speciali istituzioni, quali la Dante Alighieri, l'Italica, ecc., il Regime sostituì un'organica e totalitaria azione sociale tendente a inquadrare e a tutelare, moralmente e materialmente, sia in sede di prevenzione che di assistenza, le madri e i bimbi, i giovani che si preparano alla vita ed i lavoratori. Con un'azione diretta, svolta sia dai Consolati che dai Fasci all'uopo istituiti, e con un'azione indiretta attuata a mezzo di convenzioni bilaterali e generali, il Governo ha predisposto e realizzato una serie veramente organica di interventi a favore dei cittadini d'oltre frontiera, realizzando — come disse a Roma il 17 novembre 1924 Giovanni Giurati — « non solo la tutela sociale; ma anche la tutela spirituale, economica, politica degli italiani all'estero ».

A questo punto, chiarita la nuova concezione che informa l'azione dello Stato verso i propri cittadini all'estero, si pone un problema: se cioè lo Stato deve garantire a favore dei cittadini all'estero la medesima azione sociale che svolge per quelli entro il confine. La risposta non ci sembra dubbia. Ma se l'azione, sostanzialmente e finalisticamente non può che essere la stessa, è il suo modo di attuarsi invece che varia. E qui spesso si è equivocato, confondendo la finalità di quest'azione con la sua metodologica. E' ovvio infatti che lo Stato non può attuare tale azione all'estero così come fa all'interno. Troppo diversi sono gli ambienti, troppo differenti i campi d'azione e le possibilità. Non è,nè sarebbe infatti possibile ricostruire nelle adeguate proporzioni quell'ordinamento sociale che, abbiamo visto, il Regime sta co-

struendo entro i confini materiali dello Stato. Pertanto, data la frammentarietà e la diversa potenza numerica delle nostre colonie etniche, lo Stato s'è trovato nella necessità di seguire altra via. La prassi di questi anni ha infatti portato ad accentrare intorno e nell'opera dei Fasci italiani all'estero tutta la funzione sociale dello Stato. Si può dire invero che oggi, mentre il consolato offre al cittadino all'estero la tutela giuridica dello Stato, il fascio gli garantisce quella sociale. Là dove c'è una colonia, più o meno grande e più o meno densa, là sono sorti i fasci che hanno accentrato, coordinandola e integrandola, tutta l'attività sia assistenziale che previdenziale, istruttiva ed educativa disposta a favore dei nostri connazionali. Non si può certo dire che quest'azione di accentramento, di coordinamento, e, all'occasione, di integrazione sia dappertutto avvenuta e sia comunque perfetta. No. Però la via intrapresa è buona e sinora ha dato ottimi risultati e ancor più ne darà certamente in avvenire, quando all'azione locale dei fasci corrisponderà un coordinamento e un'integrazione relativi ad ogni Stato estero e un'integrazione relativa all'azione di tutti i fasci all'estero, come del resto sta avvenendo già in alcuni settori e per certi Stati. Così, per esempio, a favore delle puerpere che possono venire a sgravarsi in Italia, dei giovanetti che annualmente vengono nelle colonie climatiche marine o montane, predisposte in Italia, ecc.

In tal modo, coi consolati, coi fasci, colle convenzioni, il Regime agisce in maniera organica e completa onde svolgere anche a favore dei cittadini all'estero quella funzione sociale che gli è propria, cercando poi sempre con azione politica più vasta, di competenza della politica estera, di tutelare gli interessi generali, diretti e indiretti, attuali e potenziali, e le possibilità dei cittadini sia, in genere, di fronte agli stranieri, sia, in particolare, di fronte alla volontà assorbitrice delle nazioni povere di popolazione o in decrescenza demografica.

Il legislatore fascista — l'abbiamo già accennato — ha

raggiunto, nei confronti dei cittadini all'estero, l'obiettivo proprio della funzione sociale dello Stato in due maniere: sia demandando ad organi e ad istituzioni parastatali il compito di attuare tale azione sociale, sia addivenendo con i vari Stati interessati ad accordi bilaterali e generali, sia mediante l'opera dell'organizzazione internazionale del lavoro della Società delle Nazioni.

CAPITOLO PRIMO

DELL'AZIONE SVOLTA DIRETTAMENTE DALLO STATO ATTRAVERSO I SUOI ORGANI.

Qui crediamo di dover distinguere tre categorie di provvedimenti: una prima tendente a riorganizzare, potenziare ed allargare l'opera dei rappresentanti consolari; una seconda dispositiva circa i cittadini che temporaneamente abbandonano la madre patria; e una terza infine provvedente ad attuare una efficace e adeguata azione sociale in seno alle nostre colonie etniche.

CAPO I. PER LA RIORGANIZZAZIONE, IL POTENZIAMENTO E L'ESTENSIONE DELLA RETE CONSOLARE.

Col regio decreto 11 marzo 1928, n. 970, il Governo fascista ha proceduto alla revisione organica (2) di tutte le circoscrizioni consolari (3) e ha creato 40 nuovi consolati, ai quali successivamente altri parecchi se ne sono aggiunti. Ciò è stato fatto in considerazione delle nuove esigenze di un grande paese come l'Italia « che ha 10 milioni dei suoi figli sparsi per il mondo, che ha una marina mercantile che occupa il quarto posto fra le marine del mondo e le cui navi

---

(2) La revisione della rete e degli agenti consolari si ispirò essenzialmente ai seguenti criteri: *a*) eliminazione dalle cariche consolari degli stranieri; *b*) eliminazione dalle cariche consolari dei volontari, in genere privi di tirocinio e di preparazione; *c*) istituzione e adeguata sistemazione di una sede consolare in tutti quei paesi dove, o l'importanza della nostra colonia etnica o quella dei nostri interessi attuali o potenziali, ne facevano presente l'utilità e il vantaggio.

(3) Nel 1870 i funzionari consolari erano 135: nel 1922 poco più, cioè appena 177.

solcano le vie di tutti i mari, che ha un'industria florida che attinge le sue materie prime in tutti i mercati e che ha bisogno di procurare ai suoi prodotti sbocchi sempre più numerosi ».

Capo II. Per i cittadini che emigrano.

Sin dall'inizio il legislatore fascista ha rivolta la propria attenzione ai cittadini che emigrano e un primo provvedimento fu preso nel 1923, col R. D. 18 gennaio, n. 227, che dispose il passaggio del commissariato generale per l'emigrazione alla dipendenza del Ministero degli esteri e provvide alla sua completa riorganizzazione. « Allo scopo — come disse il Duce al Senato, nel 1926 — di tutelare l'emigrazione, di selezionarla e di aiutarla » si provvide anche a perfezionare il Consiglio superiore dell'emigrazione, si migliorarono tutti i servizi burocratici e amministrativi attinenti all'emigrazione stessa, si disposero larghi stanziamenti per la costruzione di ricoveri ed asili per emigranti nei posti di imbarco, si determinarono le funzioni e le circoscrizioni degli ispettori della emigrazione, si regolarono le concessioni delle patenti di vettore di emigranti, si provvide pure ai noli e alle modalità per la riscossione all'estero delle tasse devolute al fondo per l'emigrazione, ecc.

Il Governo, nel mentre provvedeva a tutto ciò, uniformandosi a quanto aveva ammonito Mussolini, che cioè l'emigrazione è una necessità triste e dolorosa che si può subire ma che d'altra parte non si può impedire, dispose una giusta e necessaria limitazione del movimento emigratorio (4).

---

(4) In uno studio sui recenti movimenti dell'emigrazione italiana Renato Affricano ha constatato come il numero degli emigranti, dopo il rapido aumento subito nel settembre-ottobre 1930, sia andato continuamente e rapidamente decrescendo. Infatti gli espatri, da 15.858 nell'agosto 1930 salirono dapprima a 58.810 nell'ottobre, per

Le direttive fondamentali di questa nuova politica dell'emigrazione furono concretate in tre circolari, in data 20 giugno 1927, del Ministero degli esteri, che stabilirono la limitazione del rilascio del passaporto per emigranti ai soli casi in cui risultassero garantiti l'impiego e l'assistenza di questi nei paesi di immigrazione.

Proseguendo per questa via di valorizzazione e potenziamento dei connazionali all'estero, con la legge 6 gennaio 1928, n. 1783, si parificò finalmente la posizione dell'emigrante a quella del cittadino e si dispose la soppressione del Commissariato generale per l'emigrazione e la creazione, in sua vece, presso il Ministero degli affari esteri, della Direzione generale degli italiani all'estero. In conformità a questa profonda innovazione, che pose su tutto un diverso piano l'emigrante parificandolo in tutto e per tutto al cittadino che va all'estero, fu abolito il passaporto speciale per gli emigranti e sostituito ad esso il passaporto normale. Con questa legge il nostro legislatore ha aperto una nuova via al fenomeno dell'emigrazione sostituendo ad esso quello più ampio, più complesso, più dignitoso, e dal punto di vista della

---

ridursi rapidamente a 18.342 nel dicembre dello stesso anno. Una diminuzione inferiore si è avuta poi durante tutto il 1931, tanto che la cifra degli emigranti, nell'ultimo mese di dicembre, si ridusse a 7.790. Relativamente al movimento dei rimpatri, l'Affricano ha osservato che il loro andamento, costantemente ascendente, ha determinato una continua riduzione della emigrazione netta, (emigrati meno rimpatriati), che, da 151.075 unità nel 1930 è diminuita a 58.120 nel 1931. Per quanto riguarda in particolare l'emigrazione detta transoceanica, nel 1931 il numero dei rimpatriati (43.405) è stato superiore a quello degli emigrati (40.785). Interessante è il calcolo della perdita demografica, basato sulla differenza fra gli espatriati per atti di chiamata (emigrazione presunta definitiva) e i rimpatriati definitivi. Dall'esame delle variazioni percentuali tra il 1930 e il 1931, l'autore ha tratto le seguenti conclusioni: che, mentre l'emigrazione presunta definitiva è diminuita del 16,2 %, i rimpatri presunti definitivi sono aumentati del 44,44 %, e che la perdita demografica, risultante nel 1930 di 51.888 individui, si è ridotta nel 1931 a sole 6.425 unità.

società statuale, più proficuo, dell'italiano che va e permane all'estero non dimenticando la madre patria, mantenendo anzi con essa costanti rapporti morali e materiali e ricevendo da essa costante benefica tutela e assistenza.

Capo III. Per gli italiani all'estero.

Cittadini: è questa la nuova figura, che è anche nuova sostanza degli italiani che varcano la frontiera per recarsi all'estero e che vi rimangono. Chè — come ha detto il Duce — « vi è sempre e dovunque, ricco o povero, lavoratore manuale o intellettuale o turista, il cittadino italiano ».

Per attuare organicamente e totalitariamente la funzione sociale che gli è propria nei confronti dell'italiano all'estero, il legislatore ha creato quella tipica istituzione tutta nuova nel suo genere, diversa anche dall'analoga esistente al di qua delle frontiere, che è il fascio italiano all'estero. A testimoniare di questa diversità basta rilevare il fatto che i fasci all'estero non dipendono dal P.N.F. sì bene dalla Direzione degli italiani all'estero; e ciò non perchè la loro funzione, in ultima analisi, sia molto lontana da quella demandata ai fasci metropolitani ma essenzialmente perchè i fasci all'estero hanno bisogno di una loro speciale organizzazione, dovendo rispondere a determinate particolari caratteristiche e svolgere un'azione più complessa, avere insomma una funzione nei confronti dell'italiano all'estero veramente totalitaria. Essi infatti stanno diventando, se non lo sono di già, squisiti organi di accentramento, di coordinamento e di integrazione di tutte le attività sociali delle nostre colonie etniche. Sono invero sulla via per essere, in effetti, i monopolizzatori delle funzioni sociali dello Stato relativamente ai cittadini all'estero. A tal fine svolgono già azione di previdenza e di assistenza, tutelano e assistono il cittadino nelle sue diverse necessità e lo inquadrano sin dalla prima età. Si può invero dire che curano e inquadrano il

cittadino dal momento in cui nasce o, dopo aver lasciata la madre patria, comincia a far parte della colonia, per abbandonarlo soltanto al suo rientro in patria o alla sua morte. Questa, è vero, non è ancora certamente la regola. Però, ciò che è sopratutto significativo e importante, è questa la via per la quale si sono da tempo messi i fasci all'estero e sulla quale ormai marciano rapidamente e decisamente. In proposito basta accennare all'assistenza che danno alle puerpere e, ove occorre e là dove specialmente la legislazione statuale è informata al principio del jus loci, alle provvidenze per il rimpatrio onde possano sgravarsi in territorio italiano legando alla patria il frutto della loro carne (5). Si può anche ricordare quanto fanno per l'istruzione e sopratutto per l'educazione e la formazione fisica e morale dei giovani durante il periodo della loro preparazione: a tale scopo infatti gestiscono scuole (6), aprono corsi, organizzano i giovani nelle formazioni dei balilla, avanguardisti, giovani fascisti e fasciste. Ad integrazione anzi di questa così delicata e importante attività, col R. D. del 28 gennaio 1929, n. 192, è stata creata ed eretta in ente morale in Roma, presso la Segreteria dei Fasci all'estero, « la Fondazione nazionale dei Figli del littorio », che ha per fine l'assistenza fisica e spirituale dei figli di italiani all'estero e che attua le proprie finalità mediante l'istituzione e il mantenimento di asili e di istituti di educazione per orfani o fanciulli abbandonati di cittadinanza italiana residenti all'estero, di case di

---

(5) In tale delicato compito i fasci all'estero, sin dal settembre 1928, sono stati coadiuvati dai fasci femminili, ai quali, attuando quel criterio di integrazione di cui dicevamo nella premessa di questa quarta parte, è stata demandata l'assistenza delle madri che rimpatriano temporaneamente. Dal settembre 1928 al 28 ottobre 1933 sono state così assistite 9.915 madri per una somma di L. 1.686.250.

(6) Dell'istruzione e dell'educazione dei figli degli italiani all'estero il legislatore si era già interessato assegnando colla legge 25 giugno 1926, n. 1201, L. 6.500.000 per l'acquisto e la costruzione di edifici ad uso di sedi di scuole italiane.

maternità, di colonie marine e montane (7) e di borse di studio presso istituti d'istruzione del Regno e mediante ogni altra forma di assistenza ». Infine basta accennare a quanto fanno per i lavoratori che inquadrano come fascisti e assistono nei diversi bisogni professionali e non (8). Ma in questo particolare settore del lavoro il legislatore fascista ha cercato di garantire il cittadino all'estero mediante accordi bilaterali o plurilaterali con gli Stati interessati, cercando di ottenere la parificazione del cittadino italiano ai nazionali del paese di residenza; demandando ai consolati e ai fasci solo l'azione di vigilanza per l'osservanza delle condizioni stabilite nei trattati stessi e l'assistenza legale nelle controversie relative, e affidando ai fasci l'integrazione dell'assistenza non garantita dai trattati o mancante di fatto.

---

(7) Le colonie ebbero inizio nel 1927 quando a Pietra Ligure giunse il primo nucleo di circa 2000 figli di italiani all'estero. Da allora l'incremento è stato rapido e l'organizzazione adeguata. Così nel 1928 erano già 7000; 10.000 nel 1929, e così nel 1930-1931; nel 1932 salirono a 12.000 e provenivano da ogni parte del mondo. Il programma delle colonie comprende giochi sportivi, esercizi militari, escursioni alpine, bagni, cure elioterapiche, visite a città, ecc. A Roma poi il campeggio Mussolini aduna molte migliaia di avanguardisti che vivono per alcun tempo alle porte della Città Eterna.

(8) In proposito si può ricordare anche la legge 17 aprile 1925, n. 473, che ha creato l'Istituto nazionale di finanziamento per il lavoro italiano all'estero, avente lo scopo di finanziare imprese di lavoro e di colonizzazione all'estero che impieghino prevalentemente mano d'opera italiana, di anticipare somme per cauzioni o per provviste di materiali e di attrezzi occorrenti per appalti di lavori o per opere di colonizzazione, di raccogliere elementi e notizie relative ai lavori da compiersi all'estero, di promuovere, intensificare e raccogliere il risparmio degli italiani all'estero. E va inoltre ricordata la legge 16 giugno 1927, n. 1170, per l'assunzione ad impieghi o cariche di carattere pubblico di cittadini residenti all'estero.

CAPITOLO SECONDO

DELL'AZIONE SVOLTA MEDIANTE LA STIPULAZIONE DI CONVENZIONI BILATERALI E PLURILATERALI E MEDIANTE L'OPERA DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO.

Il legislatore, l'abbiamo visto, ha provveduto a tutelare gli italiani all'estero, anche, e in questo caso indirettamente, concludendo con gli Stati esteri particolari accordi, sulla base della reciprocità e della parità fra stranieri e nazionali. In tal modo cioè il legislatore ha inteso sopratutto di mettere sul medesimo piano dei nazionali stranieri gli italiani all'estero, sia relativamente alla legislazione straniera di soccorso che a quella del lavoro.

Gli accordi a tale scopo conclusi si possono distinguere in due grandi categorie: cioè in convenzioni bilaterali e plurilaterali concordate direttamente fra il nostro e altro o altri Stati e in convenzioni internazionali adottate dalla Conferenza internazionale del lavoro e successivamente ratificate.

Capo I. Le convenzioni bilaterali e plurilaterali.

Hanno storia lunga e sono sorte in seguito a una duplice serie di cause. Da una parte perchè lo Stato moderno non ha potuto, per la sua stessa costituzione, abbandonare a se stessi gli individui in istato di urgente bisogno, siano cittadini o no: e ciò non certo in primo luogo per motivi d'ordine etico, umano o caritativo ma sopratutto perchè tale abbandono avrebbe costituito fonte di disordini, di vizio e anche di delitti, insomma in definitiva un pericolo, virtuale o in

potenza, per l'ordine pubblico. D'altra parte perchè ormai tante sono le ragioni di scambio, anche umano, proprie della moderna società internazionale che gli Stati hanno voluto, mediante queste convenzioni, assicurare eguale trattamento ai propri cittadini, eventualmente bisognosi, residenti fuori dei confini.

Se queste sono le ragioni che essenzialmente hanno spinto gli Stati ad accordi di tale genere, altre invece vi si sono tenacemente opposte e ancora vi ostano, e sono forti soprattutto nei paesi poveri d'elemento umano, e pertanto necessariamente importatori di mano d'opera, e che, col rendere difficili la tutela e l'assistenza degli stranieri bisognosi, indirettamente, ma non per questo meno potentemente, li spingono se non addirittura li mettono nella necessaria condizione di rinunciare alla primitiva nazionalità per prendere quella del paese di residenza. Egualmente potenti sono, per converso, le ragioni d'opposizione dei paesi ricchi di mano d'opera industriale che, attuando una politica limitatrice dell'immigrazione non possono, per ovvia conseguente coerenza, accettare e porre in tesi la parità degli stranieri coi nazionali. Tale complesso di forze e di reazioni ha determinato una legislazione che varia di molto fra i diversi paesi e specialmente tra quelli europei e quelli d'oltre oceano.

In complesso però si può dire che gli Stati europei hanno ritenuto in genere opportuno di assicurare agli stranieri almeno i soccorsi più urgenti. E a ciò si è provveduto da un lato con l'introdurre opportune norme nelle rispettive legislazioni interne (ad esempio, da noi, in base all'art. 3 del codice civile, lo straniero è equiparato per i diritti civili al cittadino e per tanto anche relativamente all'assistenza di soccorso) e dall'altro con l'impegno reciproco, mercè lo scambio di apposite dichiarazioni e la conclusione di formali trattati, di prestare i necessari soccorsi. A tale scopo l'Italia ha stipulato, ormai da molti anni, formali convenzioni e precisamente col principato di Monaco (1871), colla Germania

(1873), colla Svizzera (1875), col Belgio (1880), con l'Austria e l'Ungheria (1896), con la Spagna (1897). E' da rilevare però che le convenzioni d'assistenza stipulate con la Germania, con la Svizzera, con l'Austria e col Principato di Monaco non concernono tutte le categorie d'indigenti ma i soli infermi, così che è assicurata la sola protezione di soccorsi spedalieri urgenti, mentre rimane priva di qualsiasi garanzia l'assistenza ai fanciulli orfani o abbandonati, ai vecchi, agli inabili, agli individui abili ma bisognosi di temporaneo aiuto per forzata disoccupazione o per imprevista calamità. Quelle invece concluse col Belgio, Spagna e Francia assicurano la necessaria assistenza a tutte le categorie d'indigenti, senza eccezione alcuna. Nei rapporti poi dell'Italia con la Francia e col Lussemburgo questa materia è regolata da apposita clausola dei trattati di lavoro stipulati rispettivamente nel 1919 e nel 1920, che disciplinano anche le questioni relative all'emigrazione dei lavoratori, al soggiorno degli immigranti e alla previdenza sociale. Tali questioni formano anche oggetto di speciali convenzioni col Guatemala (1905), l'Ungheria (1909), la Germania (1912), la Cecoslovacchia (1921), l'Albania (1924) e altri Stati minori.

Ognuna di queste convenzioni sancisce in particolare l'obbligo per ciascuno degli Stati contraenti di soccorrere in via provvisoria i sudditi indigenti dell'altro Stato sino a che non ne possa aver luogo il rimpatrio, e ciò è ottenuto con la formula dell'equiparazione degli stranieri ai nazionali e della reciprocità. Così, ad esempio, l'art. 1 della convenzione italo-germanica, 8 agosto 1873, dice « ciascuna delle parti contraenti si obbliga a provvedere affinchè nell'interno del suo territorio venga somministrata ai sudditi indigenti dell'altra parte, i quali abbisognino di assistenza e cura medica, per causa di malattia fisica o mentale, la medesima cura che sarebbe impartita ai propri sudditi ». E l'art. 12 del trattato di lavoro tra Italia e Francia dichiara che « i cittadini di ciascuno dei due Stati, che per effetto di malattia fisica o mentale, di gravidanza, o di puerperio, o per qualsiasi altro

motivo, hanno bisogno di soccorso, di cure mediche o di altra assistenza qualsiasi, avranno nel territorio dell'altro Stato contraente e per l'applicazione delle leggi di assistenza lo stesso trattamento fatto ai nazionali, sia per l'assistenza a domicilio, sia per quella negli istituti ospitalieri ».

Tale specialissima legislazione, pur nelle sue lacune e insufficienze e sopratutto nelle ristrettezze, limitazioni ed esclusioni dovute alle diverse assistenze dei singoli Stati e alla prassi di esse, ha costituito e costituisce una buona base per l'azione di tutela dei nostri connazionali. Date però le divergenze e le difficoltà sorte in tale delicata materia, onde regolarla con criteri uniformi, vennero convocati appositi congressi (9): così a Ginevra nel 1896, a Copenaghen nel 1910 e in una conferenza a Parigi nel 1912, nonchè se ne trattò nelle Conferenze internazionali diplomatiche sino a quelle di Berna del 1906 e 1913. Va infine ricordata a questo scopo la Conferenza tra gli Stati di migrazione convocata a Roma dall'Italia nel 1921 e quella successiva tenuta pure a Roma per iniziativa del nostro Governo nel 1924 e alla quale parteciparono 59 fra paesi di emigrazione e d'immigrazione e che adottò 49 risoluzioni relative al trasporto, all'igiene e ai servizi sanitari degli emigranti nei porti d'imbarco e di sbarco e allo sviluppo della previdenza e della mutualità fra gli emigranti ecc. (10). Queste due ultime conferenze eserci-

---

(9) Come contributo di chiarificazione, di studio e di propaganda per lo sviluppo della legislazione sociale si può anche ricordare l'opera delle tre grandi associazioni internazionali di politica sociale, specializzate rispettivamente nei problemi di protezione legale dei lavoratori, nella disoccupazione e nelle assicurazioni sociali, che si fusero dopo la guerra e precisamente nel 1925, a seguito del grande congresso di politica sociale tenutosi a Praga nel 1924, dando origine all'Associazione internazionale per il progresso sociale.

(10) S. E. De Michelis che aveva organizzato e presieduto la Conferenza di Roma, nel parlare di essa alla 24ª sessione del Consiglio dell'Ufficio Internazionale del Lavoro (Ginevra, ottobre 1924),

tarono anzi una notevole influenza sulla condotta degli Stati aderenti, relativamente all'applicazione delle leggi del lavoro e delle assicurazioni sociali ai lavoratori stranieri (11).

Questa legislazione del lavoro, specialmente dopo la grande guerra, ebbe notevole incremento e costituì anzi l'origine dell'istituzione dell'O.I.L., la cui opera ha favorito non poco il suo sviluppo, precisamente mediante le convenzioni

---

come delegato del governo italiano, diceva: « Desidero affermare che il nostro scopo, nel convocare la conferenza di Roma, scopo che non è stato sempre giudicato colla dovuta equanimità, era piuttosto complesso. Avevamo tre obbiettivi diversi da raggiungere e cioè: 1) porre di fronte alla coscienza pubblica, all'opinione pubblica, direi universale, le questioni generali dell'emigrazione; 2) indicare ai governi quali erano le questioni particolari su cui potessero immediatamente legiferare e prendere decisioni e misure nei loro paesi rispettivi, fors'anche allo scopo di arrivare ad accordi fra di essi; 3) indicare alle istituzioni internazionali, quali l'Ufficio Internazionale del Lavoro, la Società delle Nazioni e l'Istituto Internazionale di Agricoltura di Roma, la necessità, per ciò che riguarda la loro rispettiva competenza, di riprendere alcune delle indicazioni tecniche date dalla conferenza di Roma, di allargarle, cercando così di fare progredire la legislazione internazionale in materia di migrazioni, giungere alla conclusione di accordi generali od anche bilaterali. Credo che lo scopo prefissoci sia stato raggiunto, sorpassando anche le speranze che tutti avevano sulla possibilità di arrivare a conclusioni precise ».

(11) Il sig. Thomas, direttore della O.I.L., nel suo rapporto per la VII sessione della conferenza dell'O.I.L. scriveva: « La conferenza di Roma, riunendo a Roma i delegati di 59 Stati, ha certamente portato un contributo efficace alla soluzione dei problemi dell'emigrazione di cui l'Ufficio deve ricercare la soluzione. Per giudicarne il valore basta tener presente che ciascun voto contiene suggerimenti, spesso numerosi, ai governi ed alle istituzioni internazionali interessate al problema. A tale riguardo, come a quello di preziosissimo effetto di incitamento dell'opinione pubblica mondiale e delle discussioni suscitate nei vari paesi, l'Ufficio Internazionale del Lavoro deve rallegrarsi dei risultati della Conferenza di Roma, e salutare con soddisfazione l'iniziativa della sua organizzazione, il cui merito appartiene al governo italiano. E' evidente che i punti di contatto tra i suggerimenti della conferenza di Roma e i lavori della nostra organizzazione sono molteplici ».

e le raccomandazioni internazionali di cui diciamo più innanzi.

La legislazione per l'assistenza generica e di soccorso degli stranieri non ha invece fatto, dopo la conclusione della guerra, grandi progressi, ma ciò essenzialmente è dipeso, oltre che dalle ragioni accennate in principio e aggravate dalla crisi economica, anche dalla mancanza nei singoli Stati di un ordinamento assistenziale sociale. Fatto del quale naturalmente il nostro legislatore non ha potuto che prendere atto, supplendo direttamente, attraverso i propri organi, per quanto e là dove la legislazione straniera è insufficiente o manchevole.

Capo II. Le convenzioni internazionali, le raccomandazioni e le risoluzioni dell'O.I.L.

Alla fine della guerra mondiale l'opera svolta dai singoli Stati per lo sviluppo della legislazione sociale e delle relative garanzie agli stranieri ricevette universale riconoscimento e consacrazione. I trattati di pace infatti diedero ampia ospitalità a questo problema, certo molto diversamente da quanto era successo un secolo prima colla Santa Alleanza (12). La parte XIII del Trattato di Versaglia getta infatti le basi di un'organizzazione internazionale permanente del lavoro (13) avente il compito di adoprarsi onde migliorare

---

(12) Robert Owen, nella sua autobiografia (*Life of Robert Owen, written by himself*) ricorda la risposta brutalmente sincera che gli avrebbe dato Federico von Gentz, quando egli indirizzò alle potenze europee, radunate ad Aix-la-Chapelle, una memoria propugnante la necessità di una legislazione internazionale del lavoro: «non desideriamo affatto che le masse divengano agiate ed indipendenti; come potremmo allora dominarle?» così infatti avrebbe detto il Gentz.

(13) Nell'opera «*Dieci anni di organizzazione internazionale del lavoro*» pubblicata a curata dell'O.I.L. stessa, è detto: «Con la rappresentanza degli interessi, introdotta nella composizione della Con-

le condizioni di tutti i lavoratori e, pertanto, in quanto la sua opera si attua per convenzioni internazionali (14), anche di quelle dei lavoratori stranieri dei diversi Stati. In propo-

---

ferenza e del Consiglio di amministrazione, col sistema del voto individuale dei delegati, con la maggioranza dei due terzi sostituita alla norma dell'umanità per l'adozione delle convenzioni e delle raccomandazioni, con gli obblighi che tale adozione importa per gli Stati Membri, con i provvedimenti infine. adottati per la vigilanza della applicazione delle convenzioni, l'Istituto creato dalla parte XIII rappresenta un tipo d'ordinamento internazionale del tutto nuovo. E l'importanza che i suoi fondatori hanno voluto dargli è attestata dal posto occupato dai suoi statuti nei Trattati di pace e dell'autonomia di cui esso gode in seno alla Società delle Nazioni ».

(14) Nell'opera citata vengono fissati nei seguenti termini gli intenti che la legislazione internazionale del lavoro cerca di raggiungere: « Il primo è l'adozione di una norma sociale, approvata dalla coscienza dei popoli civili, e l'attuazione di questa norma mediante un'azione concertata, che svolgerà sentimenti di fiducia reciproca e eliminerà i pericoli d'una concorrenza sleale. Sono questi i due ordini di ragioni enunciate dal Trattato di pace per legittimare le convenzioni internazionali del lavoro. In secondo luogo lo scambio di lavoratori ed anche di prodotti fra un paese e l'altro fa sorgere problemi di lavoro che non possono essere risolti se non con un accordo fra i governi interessati. Così più d'una convenzione internazionale del lavoro è, nel fatto, un semplice trattato multilaterale di lavoro. In terzo luogo non bisogna scordare che la legislazione sociale è una nuova venuta nel campo degli studii e delle ricerche scientifiche. Da dieci anni s'è generalizzato l'uso di convocare riunioni internazionali incaricate di studiare in comune differenti problemi scientifici relativi al lavoro. Si tratta di riunire e di raffrontare le conoscenze acquisite e le esperienze fatte per un accordo sulle direttive migliori da seguire per l'azione futura. E' un fatto che in materia di lavoro, più ancora che negli altri campi della vita economica, la meccanizzazione ha portato l'eliminazione delle particolarità e l'uniformità crescente delle condizioni di vita. Una sessione della Conferenza internazionale del Lavoro è quindi, in larga misura, una riunione di periti tecnici, animati dal desiderio di trovare soluzioni comuni a problemi tecnici comuni. Una volta trovate, queste soluzioni sono spesso incorporate in convenzioni internazionali. Così uno degli intenti delle convenzioni internazionali del lavoro è determinare norme che possano essere adottate da tutti, ma più particolarmente dai paesi «nuovi» che isti-

sito, nel preambolo della parte III si dice precisamente: « considerato che vi sono condizioni di lavoro che implicano, per un gran numero di persone, miserie e privazioni, generando tale malcontento da mettere in pericolo la pace e l'armonia del mondo, e che urge prendere provvedimenti per migliorare simili condizioni, come, per esempio, *la difesa degli interessi dei lavoratori occupati all'estero...* ». E ancora, nei principi generali, si afferma: « le alte parti contraenti (15) riconoscono che le differenze di clima, di usi, e costumi, di opportunità economiche, di tradizioni industriali, rendono difficile stabilire immediatamente l'uniformità assoluta delle condizioni di lavoro. Ma, convinte come sono, che il lavoro non deve essere considerato semplicemente come un articolo di commercio, esse stimano che esistono metodi e principî, per il regolamento delle condizioni del lavoro, che tutte le collettività industriali dovrebbero procurare di attuare, in quanto lo permettano le loro circostanze speciali. Fra questi metodi e principî quelli che seguono sembrano di importanza

---

tuiscono provvedimenti di riforma sociale per la prima volta. Diciamo: « uno degli intenti » e non « l'intento » perchè è appena necessario ricordare che nessuna convenzione mira unicamente ad un solo fine; quando il fine cui tende la conferenza è uno solo, questa adotta una raccomandazione e non un disegno di convenzione. Si possono dunque riunire i risultati delle varie convenzioni a seconda ch'esse si riferiscano principalmente ai seguenti oggetti: generalizzare un più alto tenore di vita e di condizioni di lavoro; dare incremento agli spostamenti e agli scambi internazionali; istituire metodi moderni ed efficaci per la soluzione dei problemi del lavoro ».

(15) Presentemente gli Stati membri dell'O.I.L. sono 58 e precisamente: Albania, Argentina, Australia, Austria, Belgio, Bolivia, Brasile, Bulgaria, Canadà, Cecoslovacchia, Cile, Cina, Colombia, Cuba, Danimarca, San Domingo, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, India, Irlanda (Stato libero), Italia, Jugoslavia, Lettonia, Liberia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Paraguay, Polonia, Portogallo, Rumania, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria, Unione Sud-Africana, Uruguay, Venezuela, Etiopia, Guatemala, Haiti, Honduras, Irak, Messico, Nicaragua, Panama, Perù, Persia, Salvador, Siam.

particolare e urgente... 8°) le norme stabilite in ciascun paese relativamente alle condizioni del lavoro dovranno assicurare *un equo trattamento economico a tutti i lavoratori che legalmente vi risiedono...* » e così egualmente l'art. 427 del Trattato. A proposito di parità e di reciprocità di trattamento fra lavoratori nazionali e stranieri, occorre qui ricordare che l'11 settembre 1919 il Consiglio superiore decideva che « condizionatamente al parere che sarebbe stato espresso più tardi dalla Delegazione americana, il voto pronunciato il 4 giugno 1919 dal Comitato internazionale del lavoro, relativo alla parità di trattamento sulla base della reciprocità, fra operai stranieri e nazionali, veniva accettato quale principio generale della Conferenza della Pace ». Tale principio fu infine consacrato in una raccomandazione della prima conferenza internazionale della O.I.L. tenuta nel 1919 a Washington e nella quale esattamente si dice: « la Conferenza generale raccomanda che ciascun membro della O.I.L. garantisca, sulla base della reciprocità, ai lavoratori stranieri occupati nel proprio territorio ed alle loro famiglie, in base a condizioni da determinarsi con accordi comuni fra i paesi interessati, il beneficio delle leggi e dei regolamenti di tutela operai ». Nella stessa Conferenza la questione della tutela degli interessi dei lavoratori emigranti trovava menzione, oltre che in questa raccomandazione anche in due convenzioni (16), in due risoluzioni (17), e in un'altra raccoman-

(16) Nella convenzione riguardante la disoccupazione, all'art. 3, è così stabilito: « I membri dell'organizzazione internazionale del lavoro che ratificheranno la presente convenzione e che hanno istituito un sistema di assicurazione contro la disoccupazione dovranno, in condizioni stabilite d'accordo fra gli Stati interessati, adottare delle misure che permettano ai lavoratori, sudditi di uno di questi Stati ed i quali lavorano sul territorio di un altro, di percepire le indennità di assicurazione in misura uguale a quella stabilita per i lavoratori appartenenti a questo secondo stato ». E nella convenzione relativa alla protezione della donna lavoratrice è stata presa in esplicita considerazione la donna emigrata. Dice infatti d'art. 2: « Nel-

dazione (18). In questa stessa conferenza si stabilì poi di costituire una Commissione internazionale con il compito « di riferire sui provvedimenti da adottarsi per regolare le migrazioni dei lavoratori fuori del loro paese di origine e per proteggere gli interessi dei salariati residenti in paesi diversi del loro paese di origine ». Nè qui finì l'opera dell'O.I.L. Il problema dell'emigrazione infatti, dopo varie difficoltà, fu riportato sul tappeto nelle sessioni del 1924 e 1925 della Conferenza relativamente alla « *eguaglianza di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali vittime di infortunio* » (19). Allo scopo la conferenza adottò un progetto di

---

l'applicazione della presente convenzione il termine « donna » indica qualsiasi persona di sesso femminile, senza distinzione di età e di nazionalità, maritata o non maritata, ed il termine « fanciullo » indica qualsiasi fanciullo, legittimo o no ».

(17) Una risoluzione della conferenza di Washington relativamente al problema della disoccupazione così decideva: « Una sezione speciale sarà creata nell'Ufficio Internazionale del Lavoro per essere specialmente incaricata di tutte le questioni concernenti le migrazioni dei lavoratori e la situazione dei salariati stranieri ». E una seconda suonava come segue: « Il Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio Internazionale del Lavoro costituirà una commissione internazionale, la quale, pur rispettando pienamente i diritti sovrani di ciascuno Stato, dovrà riferire sui provvedimenti da adottarsi per regolare le migrazioni dei lavoratori fuori del loro paese di origine e per proteggere gli interessi dei salariati residenti in paesi diversi dal loro paese di origine ».

(18) All'art. 2 della raccomandazione sulla disoccupazione, parlando del reclutamento dei lavoratori si « raccomanda ai Membri dell'organizzazione del lavoro che il reclutamento di squadre di lavoranti in un paese, fatto allo scopo d'impiegarli in un altro, non possa effettuarsi che in seguito ad intesa fra i paesi interessati e dopo avere consultato gli industriali e gli operai appartenenti, in ciascun paese, alle industrie interessate ».

(19) Vedere in «*L'Italia nell'O.I.L. della S.d.N.*», Roma, Sapientia, 1930, pag. 194, la risposta data dal governo italiano al questionario inviato dall'U.I.L.

convenzione (20) e una raccomandazione (21) approvati successivamente. E, connessa, vi è la risoluzione presentata alla sessione della conferenza del 1927 circa il mantenimento del diritto a pensione agli operai che si traslocano da un paese all'altro (22). Anche a questo proposito è il caso di ricordare la memoria presentata dal nostro governo al questionario dell'O.I.L. circa il problema degli emigranti. In essa viene precisata la posizione italiana e la soluzione da noi auspicata circa la protezione del lavoro emigrante mediante il coordinamento delle diverse legislazioni straniere per l'eguaglianza di trattamento degli operai stranieri (23).

Ai complessi problemi dell'emigrazione l'O.I.L., come si vede, fin dall'inizio, ha dedicato particolare attenzione decidendo sin dalla prima sessione della conferenza del 1919 la costituzione di una commissione internazionale dell'emigrazione (24) la cui opera fu assai notevole, e nel 1924, nella 25ª sessione della Conferenza (ottobre), la costituzione del Comitato permanente dell'emigrazione (25).

---

(20) Approvato dalla VII sessione della Conferenza con 125 voti contro 0.

(21) Approvata dalla VII sessione della Conferenza con 128 voti contro 0.

(22) La risoluzione adottata dalla Conferenza, dopo alcune lunghe considerazioni, così conclude: « La Conferenza constatando che questo problema della conservazione dei diritti a pensione di cui essa non disconosce d'altronde la complessità, è di carattere essenzialmente internazionale e richiama imperiosamente un intervento dell'organizzazione internazione del lavoro, domanda al Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio Internazionale del Lavoro d'inscrivere all'ordine del giorno di una prossima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, sia prima, sia nel medesimo tempo della questione generale dell'assicurazione vecchiaia-invalidità-morte, la questione della conservazione dei diritti a pensione dei lavoratori che passano da un paese ad un altro ».

(23) Vedere in «*L'Italia nell'O.I.L. della S.d.N.*» (pag. 218-224) le interessanti affermazioni e proposte della memoria italiana.

(24) Composta di 18 membri di cui metà designati dai governi d'Europa e metà da quelli degli altri paesi.

(25) La risoluzione approvata suona così: « Il Consiglio approva

Insomma attraverso le convenzioni (26), che ricordiamo nella legislazione, le raccomandazioni (27), e le risoluzio-

---

la nomina d'un Comitato composto di tre dei suoi membri ed assistito in caso di necessità da esperti per studiare le questioni dell'emigrazione poste al suo esame. Questi tre membri presenteranno al Consiglio dei rapporti sui quali esso si pronuncierà ».

(26) I progetti di convenzione adottati nelle prime 16 sessioni, dal 1919 al 1932, sono i seguenti:

I Sessione (*Washington* 1919): 1) Otto ore; 2) Disoccupazione; 3) Impiego delle donne prima e dopo il parto; 4) Lavoro notturno delle donne; 5) Età minima d'ammissione al lavoro industriale; 6) Lavoro notturno degli adolescenti. Fosforo bianco.

II Sessione (*Genova* 1920): 7) Età minima d'ammissione al lavoro marittimo; 8) Indennità di disoccupazione per naufragio; 9) Collocamento dei marinai.

III Sessione (*Ginevra* 1921): 10) Età minima d'ammissione al lavoro agricolo; 11) Diritto d'associazione e coalizione dei lavoratori agricoli; 12) Risarcimento degli infortuni nell'agricoltura; 13) Interdizione dell'impiego della biacca; 14) Riposo settimanale nell'industria; 15) Età minima d'ammissione dei fanciulli come carbonai o fuochisti; 16) Visita medica obbligatoria di fanciulli e adolescenti impiegati a bordo delle navi.

VII Sessione (*Ginevra* 1925): 17) Risarcimenti degli infortuni sul lavoro; 18) Risarcimento delle malattie professionali; 19) Uguaglianza di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali in materia di infortuni sul lavoro; 20) Lavoro di notte nei panifici.

VIII Sessione (*Ginevra* 1926): 21) Ispezione degli emigranti a bordo delle navi.

IX Sessione (*Ginevra* 1926): 22) Contratto d'arruolamento della gente di mare; 23) Rimpatrio della gente di mare.

X Sessione (*Ginevra* 1927): 24) Assicurazione malattie dei lavoratori industriali, commerciali e dei domestici; 25) Assicurazione malattie dei lavoratori agricoli.

XI Sessione (*Ginevra* 1928): 26) Metodi di determinazione dei minimi di salario.

XII Sessione (*Ginevra* 1929): 27) Indicazione del peso sui grossi colli trasportati per via d'acqua; 28) Protezione contro gli infortuni dei lavoratori dei porti.

XIV Sessione (*Ginevra* 1930): 29) Lavoro forzato od obbligatorio; 30) Durata del lavoro (aziende commerciali e uffici).

ni (28), l'O.I.L. indubbiamente ha contribuito e contribuisce a migliorare le condizioni del lavoratore straniero e per-

---

XV Sessione (*Ginevra* 1931): 31) Durata del lavoro nelle miniere di carbone.

XVI Sessione (*Ginevra* 1932): 32) Protezione contro gli infortuni dei lavoratori dei porti (modificata 1932); 33) Età minima d'ammissione dei lavoratori non industriali.

E' interessante rilevare la progressione delle notifiche registrate presso il segretariato della Società delle Nazioni al 1° ottobre di ogni anno, a partire dal 1921, e che dà le seguenti cifre, sino al 1930, per le trenta convenzioni adottate: 1921-27; 1922-46; 1923-86; 1924-141; 1925-179; 1926-213; 1927-233; 1928-350; 1929-374; 1930-408. Cioè il totale effettivo delle ratifiche, al 1° ottobre 1930, era di 408 (355 ratifiche di stati europei e 53 di stati extra-europei), di cui 8 condizionali, contro un totale possibile, qualora cioè tutti i 55 stati membri avessero ratificato tutte le convenzioni, di 1650, cioè del 25 per cento.

Diamo anche il prospetto delle ratifiche ottenute, sino al 1930, per ognuna delle convenzioni che portano a fianco l'anno in cui furono adottate:

Uguaglianza di trattamento in materia di risarcimento degli infortuni del lavoro (1925)	27
Disoccupazione (1919)	24
Età minima d'ammissione dei giovani come carbonai o fuochisti (1921)	23
Visita medica dei giovani impiegati a bordo delle navi (1921)	23
Età d'ammissione al lavoro marittimo (1920)	22
Lavoro notturno dei fanciulli (1919)	21
Diritto d'associazione e di coalizione dei lavoratori agricoli (1921)	21
Lavoro notturno delle donne (1919)	19
Biacca (1921)	19
Risarcimento delle malattie professionali (1925)	19
Età d'ammissione dei fanciulli ai lavori industriali (1919)	18
Riposo settimanale dell'industria (1921)	18
Collocamento dei marinai (1920)	17
Indennità in caso di naufragio (1920)	16
Durata di lavoro negli stabilimenti industriali (1919)	14
Risarcimento degli infortuni sul lavoro dell'agricoltura (1921)	14

tanto anche dei nostri lavoratori residenti all'estero. E' certo però che l'opera dell'organizzazione sarà veramente efficace e altamente costruttiva quando arriverà, come ha ben detto

Età minima d'ammissione al lavoro agricolo (1921)	12
Semplificazione dell'ispezione degli emigranti (1926)	12
Parto (1919)	11
Risarcimento degli infortuni sul lavoro (1925)	11
Contratto d'arruolamento dei marinai (1926)	11
Rimpatrio dei marinai (1926)	10
Assicurazione da malattia (industria e commercio) (1927)	8
Minimi di salario (1928)	7
Lavoro notturno nei panifici (1925)	5
Assicurazione da malattia (agricoltura) (1927)	4
Indicazione del peso sui grossi colli trasportati per via d'acqua (1929)	1
Protezione dei lavoratori occupati al carico e allo scarico dei bastimenti (1929)	1
Lavoro coatto o obbligatorio (1930)	0
Durata del lavoro degli impiegati (commercio e uffici) (1930)	0

Diamo ora il prospetto del movimento delle ratifiche riguardanti le convenzioni, per le materie trattate nelle varie sessioni, sino al 1933:

Sessioni :	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Ratifiche :	16	25	11	25	21	26	24	17	19	15	23	16	20	20	25	23	12

Sessioni :	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34
Ratifiche :	22	28	6	16	14	12	13	8	19	3	2	3	1	—	—	—	—

Le ratifiche classificate per Stato, infine, danno a loro volta le seguenti cifre:

Lussemburgo	25	Cuba	16
Bulgaria	23	Francia	16
Belgio	20	Italia	16
Stato libero d'Irlanda	20	Gran Bretagna	15
Jugoslavia	19	Polonia	14
Estonia	18	Grecia	13
Lettonia	17	Ungheria	13
Germania	16	Svezia	13

Giuseppe De Michelis (29), a far convergere la propria azione non più sulle minute e superate forme di protezione ma verso l'elaborazione dello *statuto* del lavoratore in una nuova

---

Austria	12	Danimarca	8
Spagna	12	Norvegia	8
Finlandia	12	Svizzera	6
Romania	12	Portogallo	5
India	11	Canadà	4
Paesi Bassi	11	Africa del Sud	3
Cecoslovacchia	11	Australia	1
Giappone	9	Cina	1
Cile	8		

(27) Nel 1919 e 1920 la Conferenza aveva adottato un numero considerevole di raccomandazioni, le une come complemento alle convenzioni votate, le altre intese a preparare la strada ad altre convenzioni. Dal 1921 al 1924 invece è apparso un nuovo genere di raccomandazione, quale cioè forma di deliberazione generica parallela alla convenzione, ma per così dire, d'ordine inferiore, la quale permettesse di formulare principi generali o metodi-tipo per lo studio di problemi che per il momento non comportassero possibilità di convenzioni. Nel 1925-30 la Conferenza è nuovamente tornata al criterio primo e ha adottato raccomandazioni-complemento di convenzioni. Finora non si hanno statistiche precise sui risultati e gli effetti delle 40 raccomandazioni fatte a tutte il 1932, ma a quanto si dice in *Dieci anni di organizzazione internazionale del lavoro* (Milano, Aracne 1931, pag. 392) essi sono buoni. «Così si può sin d'ora affermare che l'istituzione delle raccomandazioni, varia nelle forme, elastica nella procedura, sembra abbia risposto alle speranze che gli autori del trattato di pace avevano in essa riposto» si conclude infatti nell'op. cit. Le 40 raccomandazioni approvate nelle 16 sessioni, dal 1919 al 1932, precisamente riguardano:

I Sessione, 1919: 1) Disoccupazione; 2) Reciprocità di trattamento dei lavoratori stranieri; 3) Prevenzione del carbonchio; 4) Protezione delle donne e dei fanciulli contro il saturnismo; 5) Creazione di un servizio pubblico d'igiene;

II Sessione, 1920: 6) Ore di lavoro nell'industria della pesca; 7) Ore di lavoro nella navigazione interna; 8) Statuti nazionali dei marinai; 9) Assicurazione dei marinai contro la disoccupazione;

III Sessione, 1921: -0) Prevenzione contro la disoccupazione nell'agricoltura; 11) Protezione, prima e dopo il parto, delle donne im-

e meglio ordinata organizzazione sociale; obiettivo che certamente oggi è lontano, date le condizioni generali della legislazione del lavoro nei diversi Stati, ma non perciò im-

---

piegate nell'agricoltura; 12) Lavoro di notte delle donne nell'agricoltura; 13) Lavoro di notte dei fanciulli e degli adolescenti nell'agricoltura; 14) Insegnamento tecnico agricolo; 15) Assicurazioni sociali nell'agricoltura; 16) Alloggio diurno e notturno dei lavoratori agricoli; 17) Riposo settimanale negli stabilimenti commerciali:

IV Sessione, 1922: 18) Statistica delle migrazioni;

V Sessione, 1923: 19) Ispezione del lavoro;

VI Sessione, 1924: 20) Utilizzazione del dopolavoro;

VII Sessione, 1925: 21) Indennità in materia di riparazione degli infortuni sul lavoro; 22) Giurisdizioni competenti per la soluzione delle controversie relative al risarcimento degli infortuni sul lavoro: 23) Risarcimento delle malattie professionali; 24) Uguaglianza di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali in materia di risarcimento degli infortuni sul lavoro;

VIII Sessione, 1926: 25) Protezione delle donne e delle fanciulle emigranti a bordo delle navi;

IX Sessione, 1926: 25) Rimpatrio dei capitani e degli apprendisti; 27) Ispezione del lavoro della gente di mare;

X Sessione, 1927: 28) Principî generali dell'assicurazione malattia;

XI Sessione, 1928: 29) Metodi di determinazione dei minimi di salario;

XII Sessione, 1929: 30) Prevenzione degli infortuni nell'industria generale; 31) Responsabilità relativa ai dispositivi di sicurezza delle macchine mosse da forza meccanica; 32) Consultazione preventiva delle organizzazioni professionali per la promulgazione di regolamenti di sicurezza riguardanti i lavoratori dei porti; 33) Reciprocità in materia di protezione contro gli infortuni dei lavoratori dei porti:

XIV Sessione, 1930: 34) Costrizione indiretta al lavoro; 35) Regolamentazione del lavoro forzato od obbligatorio; 36) Durata del lavoro (alberghi, trattorie ecc.); 37) Durata del lavoro (imprese di spettacoli e divertimenti); 38) Durata del lavoro (stabilimenti di cura, ricovero ecc.);

XVI Sessione, 1932: 39) Reciprocità prevista della convenzione per la protezione contro gli infortuni dei lavoratori dei porti; 40) Età d'ammissione dei fanciulli ai lavori non industriali.

possibile. Comunque la sua opera si è dimostrata efficace. L'O.I.L. ha infatti ottenuto dei risultati relativamente alle condizioni del lavoro, (durata del lavoro, riposo settimanale

---

(28) Le risoluzioni adottate nelle prime 13 conferenze sono 65 e precisamente:

I Conferenza: 1) Per i paesi non aderenti; 2) Sezione per le migrazioni; 3) Commissione internazionale per le migrazioni;

II Conferenza: 4) Risoluzione relativa all'insegnamento professionale e complementare dei lavoratori del mare; 5) Risoluzione relativa all'organizzazione dell'assicurazione contro la disoccupazione; 6) Risoluzione relativa alle malattie veneree; 7) Risoluzione relativa allo Statuto internazionale dei lavoratori del mare;

III Conferenza: 8) Risoluzione concernente la consultazione della Corte permanente di giustizia internazionale sulla interpretazione dell'art. 389 del trattato di Versailles; 9) Risoluzione concernente la revisione del regolamento presentato dalla commissione delle proposte; 10) Risoluzione concernente la composizione del consiglio di amministrazione della O.I.L.; 11) Risoluzione concernente le ore di lavoro in agricoltura; 12) Risoluzione riguardante la competenza della conferenza in materia agricola; 13) Risoluzione circa il carbonchio; 14) Risoluzione riguardante il riposo settimanale; 15) Risoluzione concernente le questioni marittime; 16) Risoluzione concernente il lavoro di notte degli adolescenti nelle regioni devastate; 17) Risoluzione concernente la ripartizione delle materie prime; 18) Risoluzione concernente la disoccupazione; 19) Risoluzione relativa ai mutilati;

IV Conferenza: 20) Riforma del consiglio di amministrazione dell'O.I.L.; 21) Emendamenti alle convenzioni; 22) Risoluzione circa le condizioni di vita delle classi operaie nei paesi a cambio deprezzato;

V Conferenza: 23) Circa la sicurezza del lavoro; 24) Relazione generale sui servizi di ispezione del lavoro; 25) Circa la pubblicazione di una relazione sulla compatabilità dei rapporti degli ispettori del lavoro; 26) Circa l'agganciamento automatico dei veicoli ferroviari; 27) Per l'istituzione di uno speciale ispettorato del lavoro marittimo; 28) Circa le condizioni del lavoro nel bacino della Sarre;

VI Conferenza: 29) Inchiesta sulla disoccupazione; 30) Disinfezione delle materie contaminate dal carbonchio;

VII Conferenza: 31) Risoluzione sui principi generali delle assicurazioni sociali; 32) Risoluzione per le malattie professionali; 33) Risoluzione concernente l'unificazione delle condizioni di lavoro dei

e vacanze con paga, lavoro notturno, igiene industriale, prevenzione degli infortuni del lavoro, lavoro delle donne e dei fanciulli); alle assicurazioni sociali; ai salari; al collocamento, alla formazione professionale; alla disoccupazione; all'emigrazione, a certi lavorátori speciali quali marinai, la-

---

minatori; 34) Risoluzione concernente l'apprendistato e l'insegnamento professionale e tecnico; 35) Risoluzione concernente lo studio delle condizioni di lavoro dei lavoratori agricoli; 36) Risoluzione concernente l'inchiesta sulle condizioni di lavoro nei paesi asiatici;

XI Conferenza: 37) Risoluzione sulle cause di riduzione della produzione; 38) Risoluzione sulla collaborazione fra datori di lavoro e lavoratori; 39) Risoluzione sulla razionalizzazione e le intese industriali; 40) Risoluzione sulle condizioni di alloggio e pernottamento dei lavoratori; 41) Risoluzione sui pericoli nell'industria dei trasporti; 42) Risoluzione sulla conduzione delle locomotive automobili a un solo uomo; 43) Risoluzione sui contratti collettivi nell'agricoltura; 44) Risoluzione sull'adattamento professionale e l'impiego degli invalidi; 45) Risoluzione sulle condizioni di lavoro nell'industria tessile; 46) Risoluzione sulla creazione di associazioni private per propagandare l'opera dell'organizzazione; 47) Risoluzione sulla libertà sindacale; 48) Risoluzione sulla riforma del calendario; 49) Risoluzione sull'applicazione dell'art. 405 del trattato; 50) Risoluzione sulla prevenzione degli infortuni di agganciamento nel servizio ferroviario;

XII Conferenza: 51) L'organizzazione del lavoro per squadre nelle vetrerie meccaniche; 52) Assicurazione vecchiaia, invalidità, morte e diritti degli stranieri; 53) Mezzi finanziari per lo sviluppo dell'opera dell'O.I.L.; 54) Impiego delle donne e dei fanciulli ai lavori sotterranei; 55) Organizzazione e rappresentanza alla Conferenza dei lavoratori coloniali e di colore; 56) Eguaglianza di trattamento fra lavoratori nazionali e lavoratori stranieri di colore; 57) Applicazione dell'art. 405 del trattato (§ 5); 58) Reclutamento collettivo di lavoratori in un paese per il loro impiego in un altro; 59) Revisione della convenzione sulle otto ore per il Giappone e l'India;

XIII Conferenza: 60) Diritto di associazione dei marinai stranieri; 61) Condizioni del lavoro nella navigazione aerea) 62) Equo trattamento dei marinai; 63) Durata del lavoro nella navigazione interna; 64) Trattamento dei marinai asiatici; 65) Applicazione dei progetti di convenzione e delle raccomandazioni marittime.

(29) In « Rassegna italiana », vol. *Lo Stato mussoliniano e le realizzazioni del Fascismo nella Nazione;* G. De M., *Il lavoro internazionale e l'Italia*, pag. 114-118.

voratori agricoli, lavoratori intellettuali, impiegati, lavoratori indigeni; alle condizioni di vita dei lavoratori (dopolavoro, alloggio, cooperazione); ai diritti generali dei lavoratori (convenzioni collettive, conciliazione e arbitrati, diritto individuale del lavoro, partecipazione alla gestione, vigilanza utili dell'azienda); ai problemi economici.

Il legislatore italiano per conto suo ha collaborato in modo veramente largo, comprensivo e continuativo con l'O.I.L. ratificando moltissime delle convenzioni proposte. L'Italia infatti, delle convenzioni sinora adottate, ne ha ratificate la gran parte (30). Purtroppo però il nostro esempio

---

(30) L'Italia ha formalmente ratificato 18 convenzioni e precisamente:

1) Convenzione internazionale sull'interdizione del lavoro notturno delle donne impiegate nell'industria;

2) Convenzione internazionale sull'interdizione dell'impiego del fosforo bianco (giallo) nell'industria dei fiammiferi;

3) Convenzione che limita ad otto ore per giorno ed a quarantotto per settimana il numero delle ore di lavoro nelle aziende industriali;

4) Convenzione sulla disoccupazione;

5) Convenzione relativa al lavoro notturno delle donne;

6) Convenzione relativa al lavoro notturno di adolescenti impiegati nell'industria;

7) Convenzione relativa al collocamento della gente di mare;

8) Convenzione relativa all'indennità di disoccupazione in caso di perdita della nave per naufragio;

9) Convenzione relativa all'età minima per l'ammissione dei fanciulli al lavoro agricolo;

10) Convenzione concernente i diritti di associazione e coalizione dei lavoratori agricoli;

11) Convenzione riguardante l'applicazione del riposo settimanale nelle industrie;

12) Convenzione relativa all'età minima di ammissione dei giovani al lavoro di bordo come carbonai o fuochisti;

13) Convenzione relativa alla visita medica obbligatoria dei fanciulli e dei giovani occupati a bordo delle navi;

14) Convenzione relativa all'eguaglianza dei lavoratori stranieri e nazionali in materia di riparazione degli infortuni sul lavoro;

non è stato molto seguito da Stati anche importanti, perciò gli scopi dell'O.I.L. sono praticamente, almeno per il momento, in parte frustrati. Anche qui però il legislatore fascista non ha potuto far altro che sostituirsi e integrare la manchevole o non applicata legislazione straniera, onde i cittadini italiani all'estero abbiano sempre e dovunque tutela e assistenza piena e completa. E ciò, oltre che l'intenzione del legislatore fascista, sta ormai veramente diventando la promettente realtà dello Stato mussoliniano, che in non molti anni vedrà coronato, anche per questo aspetto, il quadrato e romano edificio sociale che sta elevando.

La legislazione richiamata.

R. D. L. (T. U.) 13 novembre 1919, n. 2205; conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473; sull'emigrazione e la tutela giuridica degli emigranti. Modificato all'art. 2 dal R. D. L. 16 novembre 1922, n. 1607, all'art. 1 dal R. D. 18 gennaio 1923, n. 227 e all'art. 31 dal R. D. 30 dicembre 1923, n. 3222.

Il nuovo regolamento accennato all'art. 69 del T. U. non è ancora pubblicato. Il precedente regolamento è del 10 luglio 1901, n. 375. Modifiche e aggiunte allo stesso ai R.i D.i 11 dicembre 1902, n. 540; 14 marzo 1909, n. 130; 22 maggio 1910, n. 335.

Regolamento 28 agosto 1919, n. 1643, per la tutela giuridica degli emigranti.

R. D. L. 28 aprile 1927, n. 628; conv. nella L. 6 gennaio 1928, n. 1783; che sopprime il commissariato generale del-

---

15) Convenzione relativa al contratto di arruolamento della gente di mare;

16) Convenzione sul rimpatrio della gente di mare;

17) Convenzione per il risarcimento degli infortuni in agricoltura (legge 26 aprile 1930, n. 878-1204);

18) Convenzione concernente la istituzione di metodi per la fissazione dei salari minimi (legge 26 aprile 1930, n. 877-1215).

E non ha poi mancato di dar seguito alle raccomandazioni, che trovano ampio riscontro e attuazione nella nostra legislazione sociale.

l'emigrazione ed istituisce presso il Ministero degli esteri una direzione generale degli italiani all'estero, integrato dal R. D. 23 ottobre 1927, n. 2146.

R. D. 23 ottobre 1927, n. 2260, sui rappresentanti di vettori di emigrazione. R. D. 4 febbraio 1932, n. 192, sul trasferimento delle patenti di vettore.

R. D. 11 febbraio 1929, n. 358, che sopprime le giurisdizioni speciali previste dalla legge sull'emigrazione e ne deferisce la competenza all'autorità giudiziaria ordinaria.

L. 24 luglio 1930, n. 1278, per l'adozione di nuove norme penali in materia di emigrazione.

R. D. 21 gennaio 1923, n. 228, sul rilascio dei passaporti agli emigranti.

R. D. 5 aprile 1923, n. 900, circa l'esonero dalla tassa consolare degli atti redatti all'estero per l'arruolamento dei lavoratori italiani.

R. D. 26 aprile 1923, n. 1075, che stabilisce la circoscrizione territoriale degli ispettori di emigrazione nei porti di imbarco, agli effetti della competenza giurisdizionale.

R. D. 6 maggio 1923, n. 1066, per la riscossione all'estero di alcune tasse devolute al fondo per l'emigrazione.

R. D. 19 luglio 1923, n. 1686, per la vigilanza e la tutela provinciale dell'emigrazione; modif. dal R. D. 6 dicembre 1923, n. 2825, e dal R. D. L. 1° maggio 1924, n. 767.

R. D. 23 settembre 1923, n. 2655, per la costruzione di ricoveri ed asili per emigranti, integrato dai RR. DD. L. 4 settembre 1924, n. 1695, circa l'acquisto di edifici e di aree e 7 maggio 1925, n. 718, con norme interpretative delle precedenti e con facoltà di requisizione. Le norme per la requisizione temporanea sono contenute nel D. M. 1° luglio 1924.

R. D. 29 luglio 1924 circa la tassa da corrispondersi dai vettori per i viaggi degli emigranti da un porto del Regno ai paesi transoceanici. Per la tassa dei viaggi di ritorno (dai paesi transoceanici) ad un porto del Regno, R. D. 30 settembre 1926, n. 1081. Per la soppressione di tale tassa e per alcune norme sulla tassa di imbarco v. R. D. L., n. 1363 del 1929.

R. D. L. 15 novembre 1925, n. 2046, sul personale del commissariato; integrato dal R. D. L. 15 novembre 1925, n. 2047. Norme di attuazione al R. D. 26 maggio 1926, n. 1395. Per le norme precedenti v. R. D. 30 dicembre 1923, n. 3091.

R. D. 21 giugno 1928, n. 1730, che revoca l'esenzione da tasse per passaporti ad emigranti a scopo di lavoro.

R. D. 3 agosto 1928, n. 2239, con facoltà al Ministro degli esteri di derogare alla disposizione del comma *b)* dell'art. 2 del R. D. 14 marzo 1909, n. 130, relativo al trasporto degli emigranti.

R. D. 14 marzo 1909, n. 130, circa l'idoneità dei piroscafi al servizio di emigrazione; modificato dal R. D. 1° maggio 1924, n. 963.

Accordo internazionale di Ginevra del 14 giugno 1929 per l'istituzione di una carta di transito per emigranti; reso esecutivo con R. D. 19 settembre 1929, n. 2009.

R. D. L. 15 dicembre 1923, n. 3148, per la costituzione di un istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero.

R. D. 7 novembre 1889, n. 6540, che autorizza gli italiani all'estero a fare depositi nelle casse di risparmio postali.

L. 1° febbraio 1901, n. 24, sulla tutela delle rimesse e dei risparmi degli emigranti.

Reg. 29 dicembre 1901, n. 571, per l'esecuzione della legge precedente; modificato dai RR. DD. 26 maggio 1904, n. 323, e 22 febbraio 1906, n. 46.

R. D. 27 settembre 1923, n. 2188, per una maggiore protezione degli emigranti nelle trasmissioni di denaro da depositarsi nelle casse di risparmio postali italiane.

R. D. 25 agosto 1863, n. 1447, per gli Istituti italiani di istruzione e di educazione esistenti all'estero.

L. 18 dicembre 1910, n. 867, sulle scuole italiane all'estero.

Reg. 22 agosto 1925, n. 1993, per l'esecuzione della precedente legge; modificato con R. D. 17 giugno 1923, n. 1482, all'art. 135 e successivamente modificato dal R. D. 30 giugno 1927, n. 1261.

R. D. 19 aprile 1923, n. 933, che sopprime il consiglio centrale delle scuole italiane all'estero.

R. D. 15 luglio 1923, n. 1659, per il riordinamento delle scuole medie all'estero; modificato all'art. 2 e alla tabella degli insegnanti dal R. D. L. 24 ottobre 1924, n. 1847.

R. D. L. 21 gennaio 1926, n. 177, con norme relative alla scelta del personale direttivo e insegnante; modificato all'art. 2 e 3 dal R. D. 16 dicembre 1926, n. 2250.

R. D. 19 maggio 1930, n. 909, per l'assunzione del personale direttivo e insegnante.

R. D. 20 maggio 1926, n. 1259, per il pareggiamento delle scuole italiane all'estero e per la sistemazione degli insegnanti nelle scuole medesime.

L. 19 dicembre 1926, n. 2179, con disposizioni per la creazione di istituti di cultura italiana all'estero.

L. 15 giugno 1933, n. 822, che autorizza il governo ad emanare un T. U. sulle scuole italiane all'estero.

L. 12 febbraio 1903, n. 42, per l'acquisto e la costruzione degli edifici scolastici occorrenti; modificata dal R. D. L. 28 dicembre 1924, n. 2310.

R. D. L. 26 novembre 1925, n. 2144, convertito con modificazione nella legge 16 giugno 1927, n. 1041, per l'istituzione dell'ente nazionale l'« Italica » per la diffusione della cultura italiana all'estero. R. D. 18 dicembre 1927, n. 2532, che passa l'Italica alle dipendenze del Ministero degli esteri.

R. D. 14 giugno 1928, n. 1767, per l'istituzione presso il Ministero degli affari esteri di un comitato permanente di ordinamento per le questioni internazionali del lavoro.

L. 16 giugno 1927, n. 1170, con norme sull'assunzione di impieghi da parte di cittadini italiani all'estero.

R. D. L. 15 dicembre 1923, n. 3148, per la costituzione di un istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero.

R. D. L. 31 agosto 1928, n. 2175, per l'esecuzione dell'accordo generale di reciprocità in materia di assicurazioni sociali con la Jugoslavia.

R. D. 17 febbraio 1927, n. 363, per l'esecuzione della dichiarazione fra l'Italia e la Svizzera circa l'assicurazione contro la disoccupazione.

T. 31 dicembre 1868, con l'Honduras, reso esecutivo con L. 26 dicembre 1875, n. 2893. Gli art. 18 e 22 riguardano l'assistenza giuridica dei cittadini dei rispettivi Stati.

Scambio di note 12-17 dicembre 1869, rimesso in vigore a datare dal 15 gennaio 1921, con l'Austria, per il rimpatrio degli indigenti; — C. 25 giugno 1896, per l'assistenza gratuita dei malati indigenti, resa esecutiva con L. 21 gennaio 1897, n. 35, e rimessa in vigore a datare dal 15 gennaio 1921; — Protocollo annesso 25 giugno 1896; Dichiarazione 29 settembre 1883, per la reciproca comunicazione degli atti di stato civile, resa esecutiva con R. D. 10 novembre 1883, n. 1690; — Accordo 16 maggio - 7 luglio 1891, per la comunicazione reciproca dei dati del censimento che riguardano i rispettivi sudditi; — C. 6 aprile 1922, per la protezione legale e giudiziaria dei rispettivi sudditi e l'esecutorietà delle sentenze civili e commerciali resa esecutiva con R. D. 13 dicembre 1923, n. 3181 (1924, 491).

C. 19 febbraio 1870, con la Francia, per la gratuita assistenza giudiziaria dei rispettivi nazionali indigenti, resa esecutiva con R. D. 8 maggio 1870, n. 5684; — Dichiarazione 13 gennaio 1875, relativa allo scambio degli atti di stato civile; — Dichiarazione 1° gennaio 1882, circa l'assistenza ai marinai abbandonati dei due paesi, resa esecutiva con R. D. 22 gennaio 1882, n. 608; — Accordo 21 gennaio - 4 febbraio 1891, per la comunicazione reciproca dei dati dei censimenti che riguardano i rispettivi nazionali; — C. 15 aprile 1904, per regolare la protezione degli operai, resa esecutiva con R. D. 29 settembre 1904, n. 572; — Accordo 15 aprile 1904, relativo al trasferimento dei depositi fra la cassa nazionale di risparmio di Francia e la cassa postale di risparmio d'Italia, con protocollo annesso, della stessa data; — C. addizionale 20 gennaio 1906, per il trasferimento dei depositi fra le casse di risparmio ordinarie dei due paesi, resa esecutiva con R. D. 27 dicembre 1906, n. 729; — C. 9 giugno 1906, per casi di infortunio sul lavoro, resa esecutiva con R. D. 30 giugno 1907, n. 546; — Reg. 22 dicembre 1907, n. 783, fra le amministrazioni francese e italiana per l'esecuzione della precedente convenzione relativa al risarcimento dei danni prodotti da infortuni sul lavoro; — Reg. 20 novembre 1908, n. 656, per l'esecuzione dell'art. 5 della C. circa la riparazione dei danni derivanti da infortuni sul lavoro; — C. 15 giugno 1910 per la protezione dei minorenni, resa esecutiva con L. 3 marzo 1912, n. 214; — Accordo 9 agosto 1910, per le pensioni operaie, reso esecutivo con R. D. 9 ottobre 1919, n. 2077 (1665); — Trattato di lavoro 30 settembre 1919, reso esecutivo con L. 29 maggio, n. 723, (449); — Dichiarazione 16 febbraio 1920, per gli operai italiani nei territori di Alsazia e di Lorena; — Accordo 22 maggio 1921, per l'esecuzione dell'art. 7 del Trattato di lavoro relativo alle pensioni operaie, reso esecutivo con R. D. 24 ottobre 1924, n. 2372 (1925, 581); — Accordo 4 giugno 1924, per l'esecuzione degli art. 12 a 16 del Trattato di lavoro relativi all'assistenza medica ed ospedaliera, reso esecutivo con R. D. 24 ottobre 1924, n. 2371 (1925, 585); — Modus vivendi stipulato a Parigi, mediante scambio di note, fra l'Italia e la Francia, il 3 dicembre 1927, per regolare il trattamento dei cittadini e delle società nei territori rispettivi (soggiorno, stabilimento, esercizio del commercio, industria, professioni, ecc.) reso esecutivo con L. 7 giugno 1928, n. 1279 (929); — Proroghe successive del modus vivendi fino, da ultimo, al 1° giugno 1934, con scambio di note

approvato con R. D. L. 30 novembre 1933, n. 1762 (1934, 7); — L. 7 gennaio 1932, n. 45 (228), che approva la convenzione 3 giugno 1930 con la Francia per l'esecuzione delle sentenze in materia civile e commerciale; — R. D. 25 febbraio 1932, n. 400 (505), per l'esecuzione dell'accordo sul rilascio di atti dello stato civile; — L. 14 dicembre 1933, n. 1738 (2063), che approva la Convenzione di stabilimento e relativo protocollo firmati a Roma fra l'Italia e la Francia il 3 giugno 1930.

C. 30 luglio 1870, col Belgio, per l'ammissione dei rispettivi nazionali indigenti al beneficio del gratuito patrocinio, resa esecutiva con R. D. 11 dicembre 1870, n. 6134; — Dichiarazione 17 luglio 1876, per la reciproca comunicazione degli atti di stato civile, resa esecutiva con R. D. 26 luglio 1876, n. 3275; — Dichiarazione 24 gennaio 1880, concernente l'assistenza ed il rimpatrio degli indigenti; — Dichiarazione 16 novembre 1890 per la comunicazione reciproca dei dati del censimento relativi ai rispettivi sudditi, resa esecutiva con R. D. 27 novembre 1890, n. 7290.

C. 20 luglio 1871, col Principato di Monaco, per l'assistenza degli ammalati indigenti, resa esecutiva con R. D. 25 gennaio 1872, n. 668; — C. 20 luglio 1871, circa l'ammissione degli indigenti al beneficio del gratuito patrocinio, resa esecutiva con R. D. 25 gennaio 1872, n. 667.

C. 6 maggio 1873, con la repubblica di Costarica per definire le questioni di nazionalità e provvedere all'assistenza giudiziaria gratuita ai cittadini indigenti, resa esecutiva con R. D. 23 aprile 1875, n. 2453.

Dichiarazione 8 agosto 1873, fra l'Italia e la Germania circa l'assistenza degli indigenti, l'ammissione degli espulsi e l'abolizione dei passaporti, resa esecutiva con R. D. 20 agosto 1873, n. 1543, e rimessa in vigore, a decorrere dall'8 luglio 1920, limitatamente agli art. 1, 2, 3 e 4; — Accordo 3 dicembre 1874, relativo alla celebrazione dei matrimoni fra i rispettivi sudditi, reso esecutivo con R. D. 13 dicembre 1874, n. 2301; — Dichiarazione 28 luglio 1879, circa la reciproca ammissione dei rispettivi nazionali al beneficio del gratuito patrocinio, rimessa in vigore a datare dall'8 luglio 1920; — C. 6 maggio 1891, addizionale alla convenzione consolare, relativa alla facoltà dei rispettivi consoli di procedere alla celebrazione dei matrimoni; — C. 31 luglio 1912, circa le assicurazioni operaie, resa esecutiva con R. D. 28 marzo 1913, n. 376.

Dichiarazioni 6-15 ottobre 1875, con la Svizzera, per l'assistenza gratuita ai malati indigenti, resa esecutiva con R. D.

12 novembre 1875, n. 2769; — C. 8 novembre 1882, per assicurare reciprocamente il beneficio del gratuito patrocinio ai nazionali dei due Stati, resa esecutiva con R. D. 3 maggio 1883, n. 1322; — Dichiarazione 1° maggio 1886, per lo scambio degli atti di stato civile, resa esecutiva con R. D. 3 maggio 1886, n. 3923; — Dichiarazione 11 maggio 1890, per il rimpatrio dei sudditi di uno Stato espulsi dall'altro che hanno perduto la loro nazionalità primitiva, resa esecutiva con R. D. 31 maggio 1890, n. 6898; — Accordo 6 maggio - 15 giugno 1891, per la comunicazione dei dati del censimento riguardanti i rispettivi sudditi; — Dichiarazione 22 settembre 1899, circa i matrimoni dei cittadini dei due paesi, resa esecutiva con R. D. 23 ottobre 1899, n. 393.

Dichiarazione 17 aprile 1877, con la Gran Bretagna, per regolare in alcuni casi il recupero delle successioni di nazionali dell'uno dei due Stati morti al servizio di un bastimento dell'altro Stato, resa esecutiva con R. D. 10 maggio 1877, n. 3828; — Accordo 8 giugno 1880, per reciproco soccorso ai marinai indigenti, reso esecutivo con R. D. 8 luglio 1880, n. 5567; — Accordo 9-13 novembre 1891, per la comunicazione reciproca dei dati dei censimenti, che riguardano i rispettivi sudditi.

Scambio di note 31 ottobre 1880 - 20 aprile 1881, con la Bulgaria, per la reciproca assistenza gratuita degli indigenti, rimesso in vigore a datare dal 5 febbraio 1921.

Scambio di note 28 gennaio 1881 - 25 febbraio 1881, col Lussemburgo, per l'assistenza gratuita degli indigenti; — C. 10 giugno 1884, per il patrocinio gratuito a favore degli indigenti, resa esecutiva con R. D. 11 agosto 1884, n. 2611; — Accordo 8 agosto 1891, per la comunicazione reciproca dei dati dei censimenti riguardanti i rispettivi sudditi; — Dichiarazione 29 giugno 1895, per lo scambio degli atti di stato civile; — T. di lavoro 11 novembre 1920.

Dichiarazione 12 giugno 1881, con la Svezia, relativa ai marinai abbandonati; — Scambio di note 12-28 agosto 1920, per la reciprocità in materia di assicurazione contro gli infortuni.

Dichiarazione 12 giugno 1881, con la Norvegia, relativa ai marinai abbandonati.

C. 25 giugno 1883, con la Danimarca, per assicurare ai cittadini dei due paesi il beneficio del gratuito patrocinio, resa esecutiva con R. D. 12 ottobre 1883, n. 1650; — Dichiarazione 21 maggio 1885, relativa all'assistenza a favore dei marinai naufraghi, resa esecutiva con R. D. 14 giugno 1885,

n. 3165; — Dichiarazione 20 giugno 1889, per lo scambio degli atti di morte, resa esecutiva con R. D. 30 giugno 1889, n. 6218; — Articolo addizionale 17 settembre 1902, al T. di commercio, concernente l'esercizio delle professioni manuali e delle industrie, reso esecutivo con R. D. 13 novembre 1902, n. 512.

C. 9 gennaio 1884, con l'Olanda, per il gratuito patrocinio a favore degli indigenti, resa esecutiva con R. D. 12 marzo 1885, n. 2999.

Accordo 5 gennaio 1889, con la Repubblica di S. Domingo, addizionale al T. di commercio e navigazione, reso esecutivo con L. 10 agosto 1890, n. 7030. L'art. 9 provvede alla tutela degli emigranti.

Accordo 22 gennaio - 24 febbraio 1889, con la Cina, circa la giurisdizione da ammettersi nei matrimoni fra i rispettivi sudditi, reso esecutivo con R. D. 8 settembre 1889, n. 6419.

Accordo 13 febbraio 1889, con l'Ungheria, per l'assistenza dei marinai abbandonati, reso esecutivo con R. D. 20 giugno 1889 e rimesso in vigore a datare dal 20 gennaio 1922; — Accordo 16 maggio - 7 luglio 1891, per la comunicazione reciproca dei dati dei censimenti che riguardano i rispettivi sudditi; — C. 25 febbraio 1896, per l'assistenza gratuita degli ammalati indigenti, resa esecutiva con L. 21 gennaio 1897, n. 35, e rimessa in vigore dal 20 gennaio 1922; — C. 19 settembre 1909 sull'assicurazione degli operai contro gli infortuni sul lavoro, resa esecutiva con L. 6 luglio 1911, n. 713, e rimessa in vigore dal 20 gennaio 1922; — C. 6 aprile 1922, per la protezione legale e giudiziaria dei rispettivi sudditi, resa esecutiva con R. D. 13 dicembre 1923, n. 3179 (1924, 422).

C. 8 luglio 1882, con la Spagna, per assicurare reciprocamente il beneficio del patrocinio gratuito ai cittadini dei due paesi, resa esecutiva con R. D. 19 novembre 1882, n. 1088; — Dichiarazione 2 aprile 1868, per la gratuita trasmissione degli atti di morte dei rispettivi sudditi; — Dichiarazione 11 gennaio 1897, per l'assistenza degli indigenti, resa esecutiva con R. D. 24 gennaio 1897, n. 44; — Accordo 25 novembre 1925, relativo alla cooperazione fra i rispettivi servizi dell'emigrazione e per la tutela e l'assistenza degli emigranti, reso esecutivo con R. D. 27 dicembre 1925, n. 2487 (1926, 245); — T. di amicizia, di conciliazione e regolamento giudiziario 7 agosto 1926, reso esecutivo con R. D. 7 luglio 1927, n. 1281 (1166).

Protocollo 4 dicembre 1889, col Perù, per lo scambio

degli atti di stato civile, reso esecutivo con R. D. 17 aprile 1890, n. 6848.

T. 16 aprile 1890, col Messico, di amicizia, commercio e navigazione, reso esecutivo con L. 31 agosto 1891, n. 343. Gli art. 7 e 25 riguardano l'assistenza giudiziaria degli emigranti; — Scambio di note 3-4 novembre 1870, per la spedizione gratuita degli atti di morte dei rispettivi nazionali; — C. 6 dicembre 1910, concernente la celebrazione dei matrimoni da parte dei consoli, resa esecutiva con R. D. 6 luglio 1911.

T. 18 luglio 1890, con la Bolivia, reso esecutivo con L. 17 marzo 1901, n. 95. Gli art. 4 e 5 riguardano l'assistenza giuridica agli emigranti.

Accordo 17 febbraio 1891, con la Grecia, per lo scambio dei dati del censimento.

Accordo 22 marzo 1892, col Cile, per lo scambio degli atti di stato civile, reso esecutivo con R. D. 3 luglio 1892, n. 363; — T. di conciliazione e regolamento giudiziario 24 febbraio 1927, reso esecutivo con R. D. 27 ottobre 1927, n. 2041 (1555)

T. 27 ottobre 1892, con la Columbia, reso esecutivo con R. D. 26 agosto 1894, n. 402. Gli art. 3, 4, 5, 7, 8, 9 riguardano l'assistenza giuridica degli emigranti.

T. 22 agosto 1893, col Paraguay, di amicizia, commercio e navigazione, reso esecutivo con L. 2 novembre 1894, n. 560. Gli art. 4, 16 e 20 riguardano l'assistenza giuridica dei cittadini dei due Stati.

C. 28 settembre 1896, con la Tunisia, resa esecutiva con R. D. 28 gennaio 1897, n. 47. Gli art. 3, 4 e 12 riguardano l'assistenza giuridica dei cittadini dei rispettivi Stati; — Scambio di note 12 settembre 1919, fra l'Italia e la Francia, concernente il trattamento fiscale dei contratti di vendita immobiliare, il regime delle scuole private italiane e gli infortuni sul lavoro in Tunisia, reso esecutivo con R. D. L. 22 dicembre 1923, n. 3147, convertito nella L. 28 dicembre 1924, n. 2360.

T. 29 dicembre 1903, col governo di Cuba, di amicizia, commercio e navigazione, reso esecutivo con L. 22 gennaio 1905, n. 16. Gli art. 7 e 25 riguardano l'assistenza giudiziaria dei cittadini dei due paesi.

C. 13 novembre 1905, col Guatemala, resa esecutiva con R. D. 14 giugno 1906, n. 428. Gli art. 10, 15 e 16 riguardano la protezione degli emigranti dei rispettivi Stati; — Dichia-

razione 16 febbraio 1889, per lo scambio degli atti di stato civile, resa esecutiva con R. D. 19 maggio 1889, n. 6099. — V. anche gli art. 2, 3 e 4 del T. di commercio e navigazione 28 febbraio 1916, reso esecutivo con D. Lt. 3 agosto 1916, n. 1040.

T. 25 febbraio 1905, con gli Stati Uniti d'America, che modifica il precedente T. 26 febbraio 1871, per la protezione giuridica degli emigrati di ciascuno dei due Stati.

C. 20 settembre 1917, col Nicaragua, sulla cittadinanza, resa esecutiva con L. 18 ottobre 1923, n. 2531.

C. 26 marzo 1920, con l'Argentina, concernente le indennità per gli infortuni sul lavoro, resa esecutiva con R. D. 18 giugno 1922, n. 1120; — C. 29 maggio 1890, per lo scambio degli atti di morte, resa esecutiva con R. D. 23 agosto 1890, n. 7127.

T. 23 marzo 1921, con la Cecoslovacchia, reso esecutivo con L. 23 marzo 1924, n. 426 (592). L'art. 35 riguarda la protezione giuridica dei lavoratori; — C. 6 aprile 1922, per la protezione legale e giudiziaria e l'esecutorietà delle sentenze, resa esecutiva con R. D. 19 luglio 1924, n. 1559 (1527).

C. 8 ottobre 1921, col Brasile, per l'emigrazione ed il lavoro, resa esecutiva con R. D. L. 11 marzo 1923, n. 782 (740).

C. 6 aprile 1922, col regno dei Serbi-Croati-Sloveni, riguardante la protezione legale e giudiziaria dei rispettivi sudditi e l'esecutorietà delle sentenze civili e commerciali, resa esecutiva con R. D. 13 dicembre 1923, n. 3182 (1924, 428).

C. Comm. 12 maggio 1922, con la Polonia. L'art. 16 riguarda lo scambio degli atti di stato civile.

T. 7 febbraio 1924, con l'Unione delle Repubbliche Sovietiche Socialiste, reso esecutivo con R. D. L. 14 marzo 1924, n. 342 (504). L'art. 4 riguarda l'entrata e l'uscita dai due Stati e la libertà di lavoro dei cittadini, reciprocamente.

Convenzioni (due) 29 febbraio 1924, con l'Albania, di stabilimento e consolare. Gli art. 1, 14 e 15 riguardano i lavoratori e gli emigranti delle rispettive nazioni e la loro protezione giuridica.

T. di conciliazione e di regolamento giudiziario 17 settembre 1927, con la Lituania, reso esecutivo con R. D. 3 novembre 1927, n. 2576 (1928, 44).

Convenzioni 17 dicembre 1930, con l'Inghilterra, per l'assistenza giuridica, approvata con L. 31 marzo 1932, n. 373 (474).

Convenzioni 7 giugno 1930 di Ginevra, per l'unificazione del diritto cambiario, rese esecutive con R. D. L. 25 agosto 1932, n. 1130 (1016).

Convenzione con la Svizzera per l'esecuzione delle sentenze in materia civile e commerciale, approvata con L. 15 giugno 1933, n. 743 (840).

Convenzioni di Ginevra 19 marzo 1931, per l'unificazione del diritto cambiario, rese esecutive con R. D. L. 24 agosto 1933, n. 1077 (1249).

Convenzione internazionale sull'interdizione del lavoro notturno delle donne impiegate nell'industria (Conferenza di Berna, 26 settembre 1906), resa esecutiva dalla L. 29 luglio 1909, n. 583.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. per il riposo settimanale negli stabilimenti industriali, approvata con R. D. 20 marzo 1924, n. 58.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Washington 1919), che limita ad otto ore per giorno ed a quarantotto per settimana il numero delle ore di lavoro nelle aziende industriali, resa esetiva con R. D. L. 29 marzo 1923, n. 1429.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Washington 1919), sulla disoccupazione, resa esecutiva dal R. D. 29 marzo 1923, n. 1021.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Washington 1919), relativa al lavoro notturno delle donne, resa esecutiva con R. D. 29 marzo 1923, n. 1021.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Washington 1919), relativa al lavoro notturno di adolescenti impiegati nell'industria, resa esecutiva con R. D. 29 marzo 1923, n. 1021.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Genova 1920), relativa al collocamento della gente di mare, resa esecutiva con R. D. 27 dicembre 1925, n. 2543.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Genova 1920), relativa all'indennità di disoccupazione in caso di perdita della nave per naufraghi, resa esecutiva con R. D. 27 dicembre 1925, n. 2544.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Ginevra 1921), relativa all'età mi-

nima per l'ammissione dei fanciulli al lavoro agricolo, resa esecutiva con R. D. 27 dicembre 1925, n. 2558.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Ginevra 1921), concernente i diritti di associazione e di coalizione dei lavoratori agricoli, resa esecutiva con R. D. L. 20 marzo 1924, n. 601.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Ginevra 1921), riguardante l'applicazione del riposo settimanale nelle industrie, resa esecutiva con R. D.L. 20 marzo 1924, n. 580.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Ginevra 1921), relativa all'età minima di ammissione dei giovani al lavoro di bordo come carbonai o fuochisti, resa esecutiva con R. D. 27 dicembre 1925, n. 2545.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Ginevra 1921), relativa alla visita medica obbligatoria dei fanciulli e dei giovani occupati a bordo delle navi, resa esecutiva con R. D. 27 dicembre 1925, n. 2542.

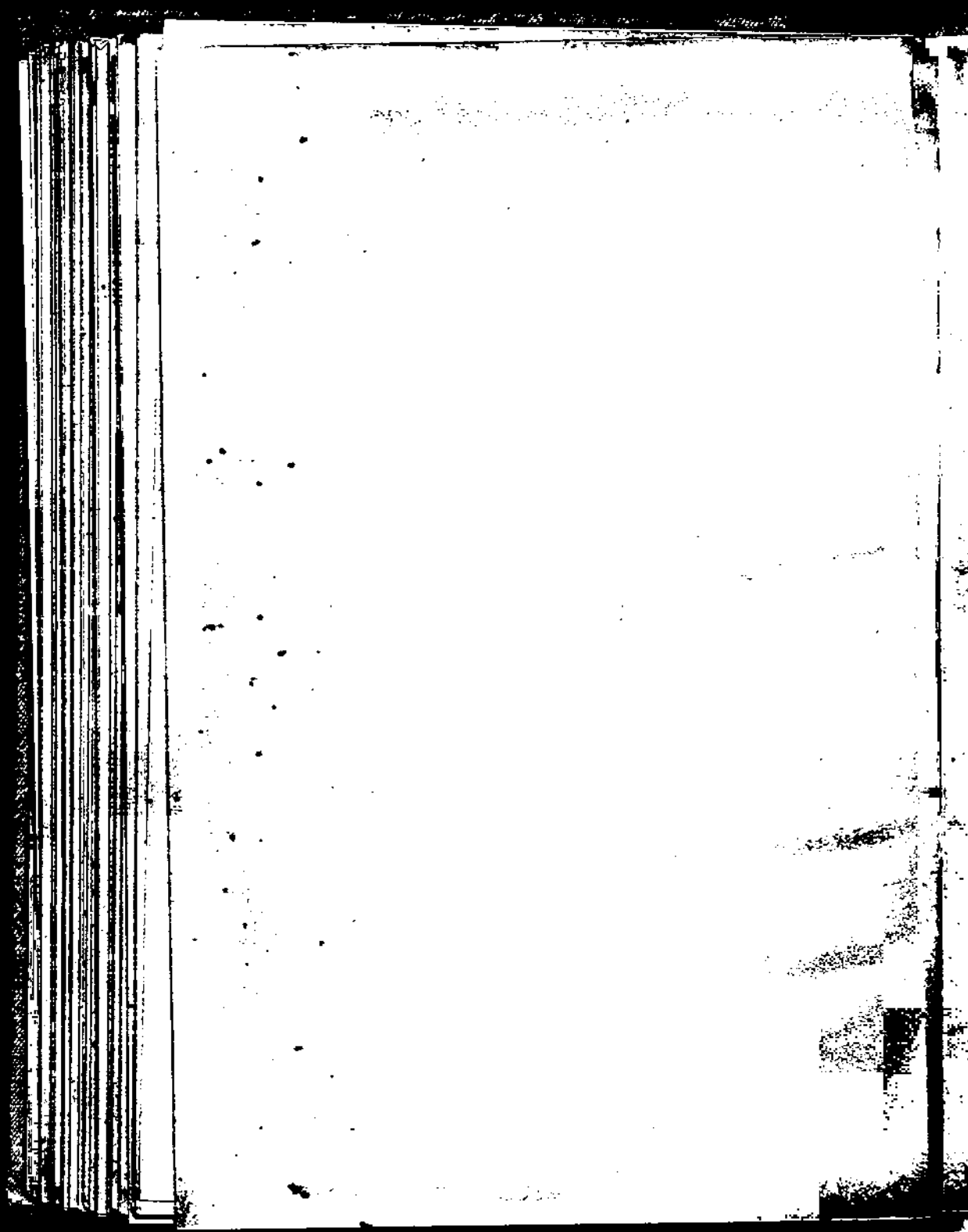
Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Ginevra 1925), relativa alla eguaglianza dei lavoratori stranieri e nazionali in materia di riparazione degli infortuni sul lavoro, resa esecutiva con L. 29 dicembre 1927, n. 2795.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Ginevra 1926), relativa al contratto di arruolamento della gente di mare, resa esecutiva con L. 14 gennaio 1929, n. 417.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Ginevra 1926), sul rimpatrio della gente di mare, resa esecutiva con L. 14 gennaio 1929, n. 417.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale della O.I.L. (Ginevra 1921), per il risarcimento degli infortuni in agricoltura, resa esecutiva con L. 26 aprile 1930, n. 878.

Convenzione internazionale adottata dalla Conferenza generale dello O.I.L. (Ginevra 1928), concernente la istituzione di metodi per la fissazione dei salari minimi, resa esecutiva con L. 26 aprile 1930, n. 877.

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

DI ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI.

Dopo quanto abbiamo illustrato nelle quattro parti di questo nostro lavoro possiamo, a ragion veduta, affermare che l'ordinamento sociale che la Rivoluzione Fascista sta dando al nuovo Stato italiano è veramente totalitario. Oggi infatti non si può più parlare soltanto di una politica o di una legislazione del lavoro, o della beneficenza, o dell'assistenza, o della previdenza, o dell'istruzione, o dei lavori pubblici, ecc.; non si può cioè parlare di un intervento statuale occasionale o non orientato al conseguimento di scopi determinati e costanti, ma si deve parlare invece di una politica e di una legislazione sociale quale sistematica azione di governo per la creazione, la conservazione e lo sviluppo di quell'ordine sociale nel quale — come ha detto Benito Mussolini — « tutte le classi hanno il loro posto, tutte le classi trovano il loro riconoscimento, tutte le classi trovano la loro protezione ». E ciò già allo stato attuale della nostra legislazione è profondamente vero, anche se si deve riconoscere che tale ordinamento non è ancora assestato. Questa constatazione infatti non può per nulla pregiudicare o anche soltanto diminuire il valore e la portata della nuova politica sociale affermata, riconosciuta e attuata nel nuovo ordine sociale instaurato dalla Rivoluzione di Ottobre.

E' anzi, oltre che nella logica della storia, in quella della nostra rivoluzione questa necessità di continuamente superarsi, di non sostare mai sulle posizioni raggiunte, di attuare insomma il principio della rivoluzione permanente chè — sono parole del Capo — « la rivoluzione non è conclusa. Non può concludersi, perchè essa — e qui è un elemento della sua originalità — è e deve restare una creazione continua del nostro spirito ».

Ed è in questa concezione della rivoluzione permanente che si giustifica, diventa anzi necessario, il tormento siste-

matico per trovare le vie del meglio e del più, senza mai naturalmente uscire dalle direttrici di marcia, per superare in definitiva domani quello che oggi si è fatto. Ed è così che vanno inquadrate e giudicate le considerazioni che in varie occasioni lungo la nostra trattazione abbiamo fatto.

Ed è anche così che a questo punto noi ci dobbiamo domandare. Qual'è la via del perfezionamento dell'attuale stato di fatto dell'ordinamento sociale dello Stato Fascista? Abbiamo visto che in esso vi hanno lacune, vi abbiamo trovato doppioni, vi abbiamo rilevato dispersioni di energie, vi abbiamo infine sentita la necessità di un organico e preciso coordinamento. Ma quale è la via per ovviare a tutto ciò? Chè ovviare è la parola. Non si tratta infatti di capovolgere situazioni. Qui non si fa questione di principî. Quelli ci sono: solidissimi e precisi. Il problema dell'oggi è soltanto quello di coordinare tutte le istituzioni sociali esistenti, colmandone le eventuali lacune.

Per arrivare a un ordine costante noi non vediamo che una via: il codice sociale. Già nel 1930 Giuseppe De Michelis affermava la necessità « di far convergere l'azione non più sulle minute, superate forme di protezione, ma verso l'elaborazione dello statuto del lavoratore in una nuova e meglio ordinata organizzazione sociale » (1). E ora Silvio Longhi, inaugurando l'anno giudiziario 1934-35, XIII della Corte di Cassazione, ha annunciato la formazione del Codice del Lavoro (2). La progressione è evidente, ma noi pensiamo che

---

(1) G. D. M.: *Il lavoro internazionale e l'Italia,* in « Rassegna Italiana », volume *Lo Stato Mussoliniano e le realizzazioni del Fascismo nella Nazione*, op. cit.

(2) Nel discorso inaugurale Silvio Longhi ha affermato che il regime corporativo, con l'istituzione delle corporazioni, ha raggiunto la sua fase conclusiva e pertanto la riunione e coordinazione sistematica delle leggi che a esso si riferiscono in un Codice fascista del lavoro costituirà il coordinamento dell'opera grandiosa. Il Codice fascista del lavoro avrà, come il Codice napoleonico, le sue preleggi, e saranno le dichiarazioni della Carta del Lavoro. Dovrà poi comprendere tutta

oggi si possa e debba andare più in là, dando sistemazione in codice non solo ai rapporti che riguardano il cittadino produttore, ma anche a tutti quegli altri rapporti che, volta volta, abbiamo visto nelle pagine precedenti. Solo così infatti si potrà raggiungere quell'obiettivo di sistemazione organica che non può non essere proprio del momento storico che viviamo.

Certo è, comunque, che la legislazione sociale non può durare com'è allo stato attuale. Con la costituzione e, a maggior ragione, col funzionamento (3) delle Corporazioni è venuto infatti a cessare il periodo di transizione tra il vecchio e il nuovo, tra l'ieri e il domani, e pertanto siamo en-

---

la legislazione più direttamente attinente all'ordinamento corporativo. Seguiranno le norme che concernono la disciplina della domanda e offerta di lavoro (con riferimento al collocamento della mano d'opera), alla migrazione interna ed esterna, nonchè le importantissime provvidenze attuate dal Regime in tema di protezione, sicurezza e igiene del lavoro, che hanno dato allo Stato fascista un posto di avanguardia fra tutti gli Stati europei. Il Codice si chiuderà col regolamento delle importantissime istituzioni dirette a conseguire l'elevamento morale, intellettuale e professionale dei lavoratori. La schematica enunciazione delle materie che troveranno disciplina unitaria e coordinata nel Codice del lavoro, è sufficiente a dimostrare quale ne sarebbero il valore e il significato.

« Come il Digesto — ha concluso il Longhi — per la civiltà romana e come il Codice napoleonico per la civiltà del secolo scorso, il Codice del lavoro — fregiato del nome che è segnacolo dell'Italia nuova — riassumerà l'espressione più alta e significativa della civiltà fascista. Si pensi: nell'antichità il lavoro è prevalente opera dello schiavo che non è giuridicamente nè persona nè cosa; nella concezione del liberalismo giuridico pure il lavoro è un bene economico non diverso dagli altri beni; nella concezione fascista oltre e al di sopra di ciò è manifestazione della personalità umana, attuazione di un principio etico e civile, e la sua disciplina non può trovare posto adeguato se non nella formazione di un Codice a sè, il « Codice Mussolini », per la realizzazione di quella più alta giustizia sociale che è stata mirabilmente sintetizzata nel recente storico discorso agli operai di Milano ».

(3) L'insediamento delle 22 Corporazioni avrà luogo, come è stato annunciato, il 10 novembre 1934-XIII.

trati in piena fase di sistemazione. Sistemazione anzitutto legislativa, ma che non può d'altra parte avvenire, almeno in linea permanente, mediante testi unici relativi alle singole istituzioni quali risultano dal nostro ordinamento, se più non si ritenga di valersi di essi come avviamento, come cioè ulteriore fase di transizione per arrivare domani al codice sociale, che però solo — lo ripetiamo — può garantire un ordinamento sociale adeguato, in quanto elastico, perchè solo capace di creare un sistema giuridico che rispecchi le esigenze della società.

E solo il Codice potrà, determinando l'organico coordinamento tra tutte le istituzioni sociali, porre su un piano di equilibrio dinamico e positivo tutte le categorie professionali, facendo così vantaggiare della loro energia d'impulso l'incremento costante della società statuale.

E solo il Codice potrà anche ricreare l'istituto della famiglia non più e soltanto su basi morali-individualistiche ma anche e sopratutto su basi sociali, condizione questa indispensabile per la conservazione e l'incremento della stirpe.

E solo il Codice potrà poi situare il cittadino di fronte ai suoi doveri e ai suoi diritti sociali in una precisa posizione di relazione, secondo il principio, solennemente confermato, che le « funzioni di cittadino e di soldato sono inscindibili nello Stato fascista » (4) e che, sull'esempio del civis romano, abbinando nel cittadino la funzione del produttore e del soldato, ricrea nell'unità individuale l'unità stessa dello Stato.

E solo il Codice infine potrà creare in tutti quella coscienza sociale che oggi, bisogna riconoscerlo, è patrimonio di troppo ristretto numero di cittadini e che invece è indispensabile si generalizzi onde la legge trovi nella coscienza dei cittadini il terreno adatto per dare i suoi frutti migliori.

---

(4) Art. 1 del progetto legge sull'Istruzione premilitare approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 settembre 1934-XII.

Col Codice anche non potranno non avere soluzione due problemi, secondo noi, fondamentali per la sistemazione dell'ordinamento sociale, e cioè la istituzione del libretto personale del cittadino, che, iniziato al momento della sua nascita, dovrà accompagnarlo per tutta la vita, in tutte le sue vicende, quasi specchio preciso e sintetico delle sue doti e delle sue qualità, della sua attività e dei suoi meriti, delle sue mancanze e delle sue benemerenze, delle sue colpe e dei suoi riconoscimenti, insomma quadro completo dei suoi doveri e dei suoi diritti considerati nel loro attuarsi. E accanto e insieme al libretto avrà soluzione l'altro annoso problema: quello della polizza unica.

E allora finalmente in questa materia, oggi così farraginosa e confusa, nella quale l'ordine è solo nei principî generali affermati e segnati dal legislatore, entrerà veramente la gerarchia dei valori e delle competenze e tutte le istituzioni troveranno la loro sede e il loro collegamento; sia le vecchie che le nuove, quelle che la Rivoluzione ha accettato dal passato e ha solo modificato, quelle che essa ha trasformato, quelle che ha creato e quelle che infine sta creando. Dal caos veramente sarà uscito il cosmos.

Ma perchè dall'attuale stato di fatto si possa giungere a questo ordine v'ha necessità di un'azione direttiva unica, che non può che essere commissariale: chè si tratta di abolire, sfrondare, vivificare, rinnovare e innovare istituzioni di non poco peso. D'altra parte gli attuali organi dello Stato sono o possono essere adeguati e sufficienti alla bisogna? Non sta a noi rispondere. A chi è in alto considerare e trovare il mezzo migliore per uscire da questa fase di transizione e iniziare quella di sistemazione dell'ordine sociale.

Ma questo problema ne importa necessariamente un altro: quello dei quadri. Chè le competenze in questo settore non si improvvisano. Come in altri settori la Rivoluzione ha creato speciali istituti di perfezionamento così deve fare qui. E a questo stesso scopo e onde diffondere la conoscenza della politica e della legislazione sociale, che sino ad

oggi — dobbiamo riconoscerlo — non hanno goduto troppo della simpatia degli studiosi, ci sembra auspicabile la loro introduzione come materia di insegnamento sia nelle facoltà giuridiche che in quelle politiche ed economiche.

Allo studio e alla conoscenza della politica sociale dello Stato Fascista ci sembra infatti debba oggi andare la calda e appassionata simpatia di chi vuole non soltanto rendersi conto della vita e dell'ordinamento sociale dello Stato moderno ma anche e sopratutto di chi vuole confortare la propria fede e la propria certezza nell'originalità, nell'unicità e nell'universalità di quel tipico Stato moderno che passerà alla storia come Stato Mussoliniano.